

美國 勞使關係의 長期的 變貌⁽¹⁾

李 澈 羲

미국은 20세기 초까지 다른 산업화된 국가들과 비교할 때 勞動運動의 강도와 勞動組合의 지위가 미약했던 것으로 평가된다. 그러나 미국의 노동조합은 1930년대의 大恐慌期와 제2차 세계대전 기간을 통해 우호적인 공공정책에 힘입어 비약적으로 성장했으며, 이후 약 반세기 동안 막강한 사회적 영향력을 행사하였다. 이 시기 동안 중앙집중적인 團體交渉이 노사관계의 기본적인 틀로 제도화되었으며, 작업장은 成文化된 규칙에 기초하여 경직적으로 운영되었다. 이와 같은 미국 노사관계의 성격은 1970년대 들어오면서 극적으로 변화하기 시작했다. 민간부문의 노조가입률은 급격하게 하락했고, 단체교섭은 分權化되었으며, 작업장운영은 신속적으로 개편되었다. 이와 같은 변화를 가져온 원인에는 여러 가지가 있지만 경제적 여건의 변화가 가장 근본적이고 외생적인 요인이었던 것으로 판단된다. 즉 기술의 변화와 世界化의 진전은 국내의 경쟁압력을 증가시켰고, 使用者들은 이에 대응하여 점차 산업의 평화보다는 노동비용의 절감이나 생산성 제고에 더 높은 우선순위를 두게 되었다. 기업의 변화된 勞動政策은 특히 勞組를 기피하는 신규투자전략에 강하게 반영되었다. 노동조합은 불리한 시장여건과 이것에 의해 매개된 비우호적인 정치적 분위기에 직면하여 賃金 및 勤勞條件과 관련된 양보를 대폭 수용할 수밖에 없었다. 이와 같은 노사관계의 변화는 소득의 불평등과 고용의 불확실성을 높인 반면 생산성, 경제성장률, 고용의 증가를 가져왔던 것으로 평가된다. 이 논문은 끝으로 미국의 역사적 경험이 주는 현실적인 시사점을 논의하였다.

1. 머리말

한 국가의 産業競爭力과 거시경제적인 성과가 노동시장의 제도적인 성격에 의해 적지 않은 영향을 받는다는 견해는 이미 오래 전부터 많은 경제학자들에 의해 제기된 바 있으며, 널리 받아들여지고 있다. 예컨대 정부의 규제가 적고 勞動組合의 압력이 약한 신속적인 勞動市場에서는 노동수급사정의 변화에 따라 임금과 고용이 결정되어 실업률이 낮게 유지되는 것으로 지적되었다[Blanchard and Wolfers(2000), Bertola, Blau, and Kahn(2001)]. 또한 罷業의 빈도나 경영자들이 느끼는 노사간의 협력정도를 지표로 하는 노사

(1) 이 논문은 서울대학교 기업경쟁력센터의 지원에 의해 이루어진 선진국의 노동시장 개혁사례에 관한 연구의 일부이다. 유익한 조언을 베풀어주신 서울대학교 경제학부 김대일 교수께 감사한다.

〈表 1〉美國과 其他 先進國들의 失業率 變化

국가	기간	
	1970-1974년	1995-1996년
호주	2.21%	8.54%
벨기에	2.21%	14.23%
캐나다	5.83%	9.61%
핀란드	2.15%	16.74%
프랑스	2.71%	11.54%
이탈리아	4.27%	12.04%
일본	1.30%	3.24%
네덜란드	1.79%	7.11%
뉴질랜드	0.23%	6.20%
스페인	2.97%	22.96%
스웨덴	2.24%	7.87%
영국	2.53%	7.88%
미국 이외 국가 평균	2.54%	10.66%
미국	5.41%	5.50%

資料: Bertola, Blau, and Kahn(2001, Table 1).

관계의 성격은 각 국가의 실업률과 매우 밀접한 관계가 있는 것으로 밝혀진 바 있다 [Blanchard and Philippon(2004)].⁽²⁾

1970년대 이후 미국의 경제적 변화는 이와 같은 노동시장의 제도적 특성과 경제적 성과 사이의 관계를 가장 뚜렷하게 보여 주는 사례로 꼽힌다. 〈表 1〉에서 볼 수 있듯이 1970년대의 미국은 선진산업국 가운데 가장 높은 실업률을 기록하였다. 1970-1974년 기간 동안 미국의 평균적인 실업률은 5.4%였던 데 반해, 호주, 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 서독, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 스페인, 스웨덴, 영국 등의 국가들의 실업률은 3%를 밑돌았다. 실업률 4.3%를 기록한 이탈리아만 비교적 미국의 실업률에 근접해 있었을 뿐이다. 이 시기를 통해 미국경제는 높은 실업률뿐만 아니라 다른 거시경제지표에 있어서도 극심한 부진을 면치 못했고, 그 전까지 세계경제를 선도하던 미국의 산업경쟁력은 크게 약화된 것으로 평가되었다[Chandler(1994)].

(2) 이 논문은 네덜란드의 사례연구결과를 함께 보여 준다. 1980년대 초에 11%에 달하던 네덜란드의 실업률은 2000년까지 2% 수준으로 크게 하락하였다. 이 연구는 이러한 극적인 변화를 노조의 임금인상자제의 결과로 해석하고 있다. 즉 노조와 사용자의 타협에 의해 노조는 기업이 충분한 이윤율을 실현하는 것을 받아들였고 이는 다시 자본축적과 고용의 증가로 이어졌다는 것이다.

그러나 1990년대 후반의 미국의 경제적 성과는 20여 년만의 극적인 반전을 보여 준다. 2000년까지 미국의 실업률은 4% 미만으로 감소하였으며, 1990년대 후반을 통해서는 소위 '新經濟(New Economy)' 라고 지칭되는 물가안정 속의 호황을 구가하였다. 반면 다른 서유럽국가들은 매우 큰 폭의 실업률 증가를 기록하였다. 1999년 유럽연합의 평균 실업률은 9.2%였으며, 특히 핀란드(10.3%), 프랑스(11.3%), 이탈리아(11.4%), 스페인(15.9%) 등은 매우 높은 실업률을 기록하였다. 이처럼 1970년대 이후 미국과 다른 대다수의 유럽 국가들의 경제적 進路가 교차하게 된 데는 물론 여러 가지 원인이 있을 것이다. 근래의 많은 연구들은 노사관계를 비롯한 노동시장의 제도적 성격변화를 그 중요한 요인 가운데 하나로 지적하고 있다. 예컨대, Bertola, Blau, and Kahn(2001)의 연구는 거시경제적인 충격과 노동시장의 제도적 성격의 상호작용을 통해 이러한 변화를 설명한다. 즉 미국은 1970년대 이후 노조가입률의 감소, 규제 완화 등을 통해 노동시장의 신축성이 증가했다. 이에 따라 경제적인 충격이 발생할 경우 보다 쉽게 임금수준과 熟練에 따른 임금격차가 변화할 수 있게 되었으며 이는 고용을 높은 수준으로 유지하는 데 도움을 주었다는 것이다.

이 논문의 목적은 지난 한 세기에 걸친 미국의 노사관계의 변화과정을 개관하고, 이러한 변화가 어떤 요인에 의해 일어나게 되었는지를 살펴보는 것이다. 아울러 노사관계의 성격이 경제적인 성과에 미친 효과에 대해서도 살펴볼 것이다. 미국의 노동조합은 흔히 유럽 국가들의 勞組에 비해 그 세력이 미약했던 것으로 평가된다. 이러한 일반적인 비교가 어느 정도 사실이기는 하지만 미국노조의 영향력과 노사관계의 성격이 시기에 따라 상당한 변화를 경험했다는 사실을 간과하면 곤란하다. 아래에서 자세하게 살펴보겠지만 1930년대 중반 이후 거의 반세기 가까운 기간 동안 미국의 노동조합은 유럽 국가들에 버금가는 지위와 영향력을 누려왔고, 미국의 노사관계는 상당히 집중화된 단체교섭과 매우 경직적인 作業場體制에 의해 특징지어져 왔다. 오늘날 관찰되는 미국의 낮은 노조가입률, 분권적인 노사관계, 신축적인 작업장체제는 지난 사반세기에 걸쳐 나타난 변화의 산물이다. 다음의 두 장에서는 이러한 변화의 구체적인 내용이 무엇인지, 그러한 변화가 왜 일어났는지, 그리고 그와 같은 노사관계의 변화가 어떤 경제적인 파급효과를 가져왔는지를 자세히 살펴볼 것이다.

2. 1970年代 以前 美國의 勞使關係

2.1. 1930年代 以前의 美國勞組와 勞使關係

미국은 산업화가 완료된 이후에도 다른 유럽의 산업화된 국가들과 비교할 때 勞動運動 및 노조의 성장이 미약했던 것으로 평가된다. 일찍이 勞動者 政黨이 결성되어 노조가 정치적인 발언권을 획득했던 유럽의 국가들과는 달리, 미국 노조의 정치참여는 각종 선거에서 특정 정당이나 후보를 지지하는 수준에 머물렀다. 미국의 노조는 일찍부터 정치적인 운동을 포기하고 임금, 노동시간, 근로조건 등의 개선에 치중하는 소위 '經營 勞組主義 (business unionism)'의 경향을 보였다. 흔히 '美國 例外主義(American exceptionalism)'라고 일컬어지는 이와 같은 미국 노사관계의 역사적 특성의 기원으로는 다양한 法制的, 社會的, 政治的 요인들이 제시된 바 있다. 먼저 사회적 요인으로는 광활한 프런티어가 존재하고 사회적 移動性(social mobility)이 높아서 유럽국가들에 비해서는 계층간 갈등이 완화될 수 있었다는 점을 지적할 수 있다[Thernstrom(1973)]. 또 19세기 말 이후 대규모의 移民유입은 미숙련 노동의 공급을 크게 증가시켜, 이들의 임금과 교섭력을 떨어뜨리는 요인으로 작용했다[Goldin(1994), O'Rourke and Williamson(2000)]. 이민노동의 광범위한 존재는 노동자들의 단결을 저해하는 요인으로 작용했다는 견해도 있다.

사법적인 면에서 볼 때 미국은 20세기 초까지 민간경제주체들의 계약에 대해 정부가 개입하지 않는 전통을 유지해 왔다. 따라서 성인남성 근로자의 賃金, 勤勞時間, 勤勞條件 등은 私的인 계약의 결과로 인식되어 정부규제의 대상으로 고려되지 않았다. 다만 19세기 말부터 여성이나 아동 등 특별한 보호를 필요로 하다고 여겨진 계층의 근로조건만은 정부규제의 대상이 되었다[Goldin(1988), Skocpol(1992)]. 또한 미국의 사법적인 전통은 기업과 근로자를 막론하고 경제주체들이 집단을 조직하여 이를 기초로 獨占力을 행사하는 데 대해 매우 강한 반감을 보였다. 이에 따라 19세기 말까지 근로자들의 조직적인 파업은 '犯罪的 陰謀(criminal conspiracy)'로 간주되어 금지되었다. 다른 한편 파업노동자의 고용을 배제하기 위한 블랙리스트 이용은 사용자 간의 담합이라는 이유로 여러 州에서 금지되었다. 19세기 말, 특히 勞動騎士團(Knight of Labor)이 조직된 1880년대 이후, 파업을 범죄적 음모로 처벌하는 법에 대한 노동자들의 반발과 탄원이 거세지면서 일부 州들은 노조의 존재와 罷業權을 인정하는 법안을 통과시켰다.⁽³⁾ 그러나 노조와 파업이 합

(3) 1893년까지 New Jersey, New York, Pennsylvania 등 8개 州가 이러한 법을 통과시켰다[Currie and Ferrie(2000)].

법인 경우에도 근로자들은 다른 근로자들을 위협하고, 怠業을 주도하거나, 사용주의 재산에 손실을 입히는 경우 형사상의 처벌을 받았다. 1880년대 말 이후 연방정부와 대다수의 주정부는 파업에 의해 使用主의 재산이 손실을 입을 위험에 처했을 경우 공권력을 동원하여 이를 방지하는 조치를 취하였다. 이러한 조치는 파업에 의한 조업중단을 막는 매우 강력한 수단으로 기능했다. 이상과 같은 정치적, 사회적, 사법적 환경으로 말미암아 20세기 초까지도 미국의 노동운동과 노동조합의 성장은 다른 산업화된 국가들에 비해 미약했던 것으로 평가된다.

노조의 영향력을 보여 주는 지표로 널리 이용되는 것은 전체 노동력 중 勞組加入者의 비율이다. <表 2>와 <그림 1>은 19세기 말 이후 미국 노조가입률의 시간적 변화를 보여 준다. 위에서 언급한 미국의 노사관계의 예외적 특성은 20세기 초까지의 낮은 勞組加入率에 반영되어 있다.⁽⁴⁾ 제1차 세계대전 이전까지 미국 비농업 민간부문의 노조가입률은 대부분의 기간 동안 10%를 밑돌았다. 제1차 세계대전 기간 동안 노조가입률은 비교적 크게 신장되어 1919-1920년 사이 노조가입자는 5백만 명 수준에서 일시적인 정점에 도달했다. 이는 전쟁기간 동안의 特需와 참전으로 인한 노동력부족에 기인한 것이다. 또한 전쟁 중 聯邦政府는 파업으로 인한 조업중단을 막기 위해 노조가입자의 解雇를 제한하는 등 노조활동을 장려하는 정책을 실시했으며, 이는 노조가입률을 증가시키는 추가적인 요인으로 작용하였다.⁽⁵⁾ 그러나 1920년 이후 노조가입률은 지속적으로 감소하여 大恐慌의 저점인 1933년 초까지는 노조원의 수가 약 3백만 명으로 줄었다. Reder(1988)에 따르면 이는 노조가입자의 고용거부나 파업참여자의 永久交替 등의 방법을 통해 사용자들이 노조에 대한 대응의 강화함에 따라, 고용전망의 악화에 의해 대표되는 노조가입의 비용이 잠재적 임금상승에 의해 대표되는 노조가입의 혜택을 압도했기 때문으로 분석된다.

2.2. 團體交涉中心 勞使關係의 形成

미국의 노동조합과 노사관계가 역사상 가장 획기적인 변화를 경험한 것은 1933년 이후 뉴딜 기간 동안이다. 이 시기는 미증유의 경제적 재난에 대응하는 과정에서 연방정부의 규모와 권한이 비약적으로 확대되고, 산업, 복지, 금융, 노동정책 전반에 걸쳐 대대적인

(4) 뒤늦은 산업화로 인하여 미국노조의 결성은 19세기 후반에 이르러서야 본격적으로 시작되었다. Lebergott(1972)의 추계에 따르면 1880년대 중반까지 약 70만 명의 숙련 및 비숙련공들이 전국적인 노동조직에 가입하고 있었다. 이들의 대부분은 1870년대 이후 조직에 가입했던 것으로 추정된다.

(5) 제1차 세계대전 이전에도 두 차례의 노조가입률 급증기간이 관찰된다. 1880년대 초의 조직률 증가는 노동기사단(Knight of Labor)의 조직과 관련되어 있으며, 1897년-1904년 사이의 증가는 미국노동자연합(American Federation of Labor: AFL)의 조직에 기인한 것으로 파악된다 [Freeman(1998)].

〈表 2〉美國 勞組加入率의 長期的 變化

연도	추정된 조합원 수 (1,000명)	비농업부문 고용 (1,000명)	노동조합 가입률 (%)
1880	149	9,284	1.61
1881	167	9,520	1.76
1882	253	9,757	2.59
1883	278	9,993	2.79
1884	343	10,229	3.36
1885	427	10,465	4.08
1886	1,060	10,702	9.90
1887	828	10,938	7.57
1888	612	11,174	5.48
1889	627	11,411	5.49
1890	722	11,980	6.03
1891	753	12,386	6.08
1892	697	12,956	5.38
1893	703	12,684	5.55
1894	762	11,926	6.39
1895	614	13,010	4.72
1896	539	12,956	4.16
1897	544	13,498	4.03
1898	624	13,552	4.60
1899	730	14,988	4.87
1900	1,028	15,178	6.78
1901	1,265	16,294	7.77
1902	1,477	17,395	8.49
1903	1,982	17,858	11.10
1904	2,094	17,640	11.87
1905	2,001	18,707	10.70
1906	1,895	20,069	9.44
1907	2,021	20,523	9.85
1908	2,000	19,259	10.38
1909	1,895	21,203	8.94
1910	1,993	21,697	9.18
1911	2,153	22,093	9.75
1912	2,213	23,191	9.54
1913	2,436	24,143	10.09
1914	2,393	23,190	10.32

〈表 2〉 계속

연도	추정된 조합원 수 (1,000명)	비농업부문 고용 (1,000명)	노동조합 가입률 (%)
1915	2,315	23,149	10.00
1916	2,461	25,510	9.65
1917	2,691	25,802	10.43
1918	3,045	26,432	11.52
1919	3,658	27,270	13.41
1920	4,551	27,434	16.59
1921	4,269	24,542	17.40
1922	3,571	26,616	13.42
1923	3,281	29,231	11.22
1924	3,209	28,577	11.23
1925	3,224	29,751	10.84
1926	3,248	30,599	10.61
1927	3,255	30,481	10.68
1928	3,225	30,539	10.56
1929	3,277	31,339	10.46
1930	3,284	29,424	11.16
1931	3,196	26,649	11.99
1932	2,945	23,628	12.46
1933	2,596	23,711	10.95
1934	2,982	25,953	11.49
1935	3,460	27,053	12.79
1936	3,851	29,082	13.24
1937	6,760	31,026	21.79
1938	7,757	29,209	26.56
1939	8,461	30,618	27.63
1940	8,416	32,376	26.00
1941	9,849	36,554	26.94
1942	10,022	40,125	24.98
1943	12,757	42,452	30.05
1944	13,658	41,883	32.61
1945	13,828	40,394	34.23
1946	13,899	41,674	33.35
1947	14,277	43,881	32.54
1948	13,825	44,891	30.80
1949	13,790	43,778	31.50

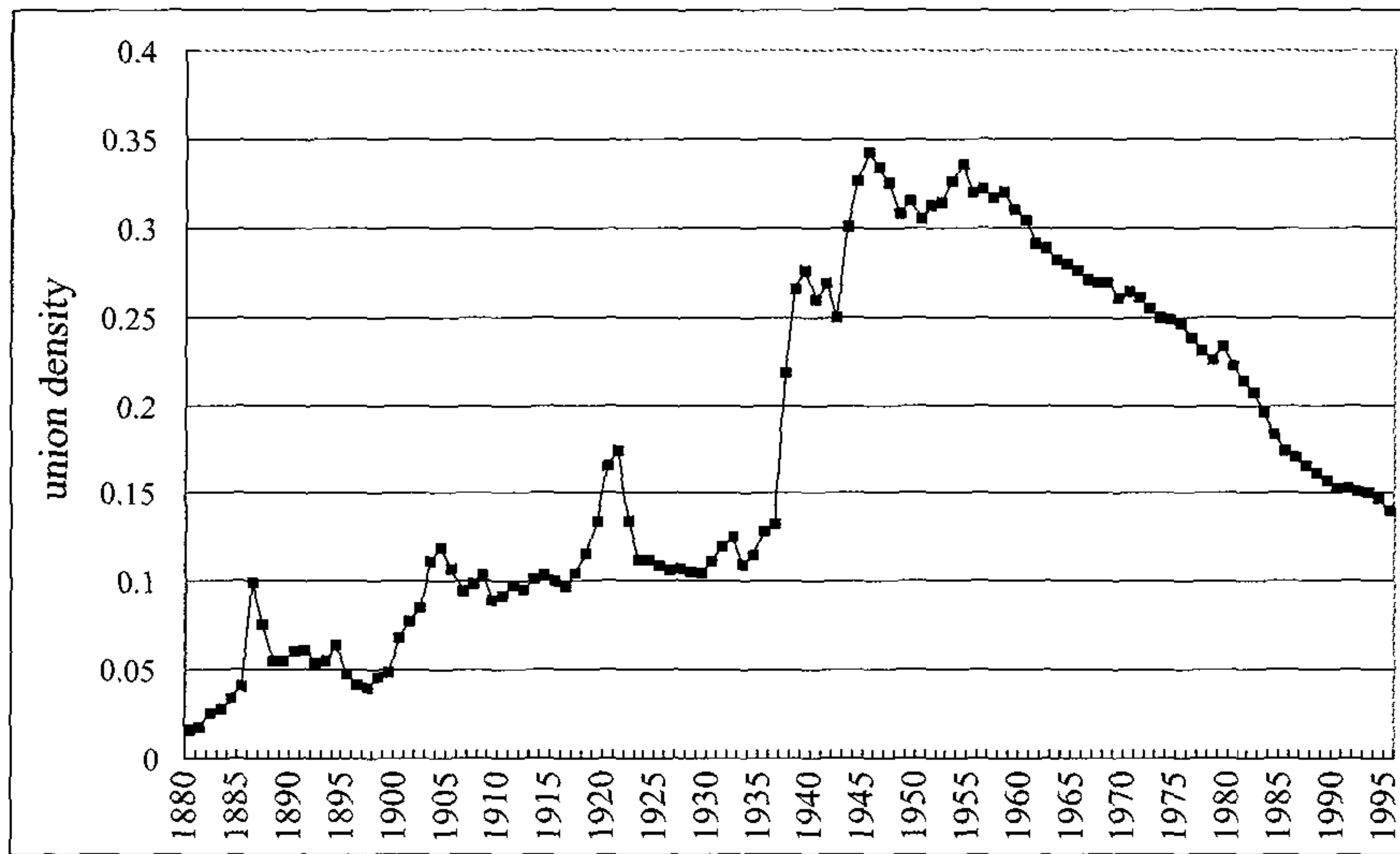
〈表 2〉 계속

연도	추정된 조합원 수 (1,000명)	비농업부문 고용 (1,000명)	노동조합 가입률 (%)
1950	13,775	45,222	30.46
1951	14,962	47,849	31.27
1952	15,344	48,825	31.43
1953	16,364	50,232	32.58
1954	16,435	49,022	33.53
1955	16,223	50,675	32.01
1956	16,887	52,408	32.22
1957	16,770	52,894	31.71
1958	16,442	51,368	32.01
1959	16,527	53,297	31.01
1960	16,461	54,203	30.37
1961	15,741	53,989	29.16
1962	16,014	55,515	28.85
1963	15,954	56,602	28.19
1964	16,260	58,156	27.96
1965	16,703	60,444	27.63
1966	17,322	63,901	27.11
1967	17,734	65,803	26.95
1968	18,264	67,897	26.90
1969	18,380	70,384	26.11
1970	18,713	70,880	26.40
1971	18,549	71,211	26.05
1972	18,765	73,675	25.47
1973	19,167	76,790	24.96
1974	19,503	78,265	24.92
1975	18,935	76,945	24.61
1976	18,957	79,382	23.88
1977	19,016	82,471	23.06
1978	19,548	86,697	22.55
1979	20,986	89,823	23.36
1980	20,095	90,406	22.23
1981	19,507	91,152	21.40
1982	18,558	89,544	20.73
1983	17,717	90,152	19.65
1984	17,340	94,408	18.37

〈表 2〉 계속

연도	추정된 조합원 수 (1,000명)	비농업부문 고용 (1,000명)	노동조합 가입률 (%)
1985	16,996	97,387	17.45
1986	16,975	99,344	17.09
1987	16,913	101,958	16.59
1988	17,002	105,210	16.16
1989	16,961	107,895	15.72
1990	16,740	109,419	15.30
1991	16,568	108,256	15.30
1992	16,390	108,604	15.09
1993	16,598	110,730	14.99
1994	16,740	114,034	14.68
1995	16,360	116,609	14.03

資料: Freeman(1998).



資料: Freeman(1998).

〈그림 1〉 美國 勞組加入率의 長期的 變化

改革이 단행되었던 기간이다. 노동부문의 개혁과 관련하여 먼저 제정된 법안은 産業復興法(National Industrial Recovery Act: NIRA)이다.⁽⁶⁾ 이 법안은 가격의 상승과 경기진작을 위해 산업별로 反獨占法을 한시적으로 유보해 주는 혜택을 받을 수 있는 기구를 구성하고, 여기에 참여하는 기업으로 하여금 정부가 제시하는 노동조건을 수용하도록 하였다. 이 조건의 골자는 가입기업이 最低賃金制 및 勞動時間上限과 같이 근로조건에 관련된 규제를 받으며, 반드시 노동자 대표를 단위기구에 포함시키고 단체교섭에 응해야 한다는 것이었다. 산업부흥법은 1935년 대법원의 위헌판결로 단명에 그쳤지만, 노동관련 개혁안은 1935년의 와그너법(Wagner Act)으로 계승되었고, 이 법은 1937년 대법원으로부터 합헌판결을 받았다.

와그너법은 團體交渉(collective bargaining)을 노사관계의 根幹으로 삼아 이것의 확산을 장려하는 것이 연방정부의 기본방침임을 천명하였다.⁽⁷⁾ 그리고 이를 집행하기 위해 노동관계이사회(National Labor Relations Board: NLRB)를 설립하였다. 이 기구의 기본적인 목적은 피용자들의 노조조직 및 교섭대표자 선택의 권리를 보호하는 것이었다. 와그너법 이전까지 노동조합의 조직의 성공은 노동자들이 경제적인 交渉力을 바탕으로 사용자와의 전투적인 세력대결에서 승리함으로써 얻어지는 것이었다. 그러므로 NLRB 이전의 노조 설립은 격렬한 노조인정파업(recognition strike)에 사용자가 굴복함으로써 이루어지는 경우가 많았다. 사용자에게 경제적인 비용을 가져올 파업의 위협이 없는 경우, 대다수의 근로자가 노조의 결성에 찬성한다고 해도 사용자는 이를 거부할 가능성이 높았다. 와그너법은 피용자들의 비밀투표에 의해 노조설립여부를 결정하도록 함으로써 과거의 전투적인 노조결성과정을 개선하고자 하였다. 그리고 일단 결성된 노조는 조합원의 투표에 의해서만 解散되도록 함으로써 노조의 지위를 강화하였다.

와그너법에 기초한 단체교섭의 특징은 당시 미국의 정치적, 사회적, 경제적 배경을 반영하는 것이었다. 뉴딜행정부가 출범하면서 연방정부의 규모와 권한이 크게 강화되기는 하였으나 미국의 전통적인 정치적 분위기는 민간의 경제활동에 대한 정부의 간섭을 혐오하는 것이었다. 이를 반영하여 NLRB는 구체적인 고용의 조건을 제시하는 대신 이해당사

(6) 뉴딜행정부가 등장하기 이전이 1932년 제정된 노리스-라구아디아 법안(The Norris-La Guardia Act)은 노사분규에 대한 연방법원의 강제중재권한을 크게 제한하고, 노조 비가입을 조건으로 고용하는 관행인 소위 'yellow-dog contract'를 무효화함으로써 노조의 입지를 강화했던 것으로 평가된다[Reder(1988)].

(7) 와그너법의 기본적인 원칙은 새로운 것이라기보다는 과거 1880년, 1893년, 1913년, 1920년 구성되었던 산업위원회(industrial commission), 제1차 세계대전 중 구성된 전시노동이사회(National War Labor Board), 1933년 NIRA하에 설립된 노동이사회(National Labor Board) 등의 기구와 법령을 계승한 것이라고 할 수 있다.

자가 구체적인 교섭을 수행할 수 있는 과정을 제시하는 데 주력하였다. 임금, 근로시간, 근로조건 등 노동과 직접적으로 관련된 사항만을 단체교섭의 대상으로 지정하고, 기타 경영상의 결정은 전적으로 경영자에게 맡긴 것도 이와 같은 정치적, 사회적 환경을 반영한 것이라고 할 수 있다.

뉴딜 단체교섭의 다른 특징은 직무의 성격, 근로조건, 임금 등 근로조건과 인사관련 관행 및 절차를 완전 成文化하여 공식적인 계약을 체결하고, 매우 구체적인 작업장 운영의 매뉴얼을 만들었다는 것이다. 그리고 계약의 이행을 둘러싼 분쟁을 準司法的인 절차를 통해 공식적으로 처리하였다. ‘職務統制 勞組主義(job-control unionism)’라고 불리는 이와 같이 엄격하고 비신축적인 단체교섭의 성격은 부분적으로는 과거 作業班長(foremen)들에 의해 주도된 비공식적이고 자의적인 작업장 운영에 대한 근로자들의 반발과 사용자에 대한 불신에서 비롯된 것이다. 20세기 초까지 대다수 미국 기업에 있어서 작업장의 조직과 운영은 일반적으로 ‘熟練工 統制(craft control)’라고 불리는 비공식적인 방법을 통해서 이루어졌다. 이는 작업반장 등으로 불리는 관리직 숙련공들이 생산직 노동자의 고용, 해고, 임금, 작업계획 등을 결정하는 방식이다. 새로운 단체교섭 시스템이 근로조건과 그 이행에 관해 성문화된 계약을 요구한 것은 사용자가 자의적으로 근로자들에 대해 차별적인 대우를 하는 것을 원천적으로 막기 위한 것이었다. 근로조건과 작업장 규칙에 있어서의 ‘公式化’와 ‘標準化’의 요구는 단체교섭과는 별도로 기업들로 하여금 인사관리와 작업조직을 새롭게 정비하는 요인으로 작용하였다.⁽⁸⁾

직무통제 노조주의 단체교섭의 다른 특징은 급여, 근로조건, 승진 등이 근로자의 개별

(8) 미국의 인사관리와 작업조직이 언제, 어떻게 변모하게 되었는가에 관해서는 아직도 이견이 있지만 적어도 1940년대까지는 오늘날의 대기업들에게서 발견되는 고도로 정비된 인사관리체계와 내부승진에 의해 인력을 수급하는 내부노동시장이 형성되었다는 데는 의견이 모아지고 있다. 현재로서 가장 전통적인 견해라고 할 수 있는 Jacoby(1985)의 연구는 1930년대와 1940년대를 통해서 미국의 관료제적인 인사조직과 내부노동시장이 형성되었다고 보고 있다. 그러나 숙련공 통제의 쇠퇴와 내부노동시장 형성의 시기를 좀 더 앞선 것으로 보는 견해도 있다. Lazonick(1990)은 19세기 말 이후 고용주들이 숙련공 통제의 분쇄를 위해 숙련 대체적인 기술을 도입하고, 기존의 작업반장들은 감독관, 중간경영자, 엔지니어로 대체하려는 노력을 했으며, 복지자본주의적인 노사정책을 도입했다고 보았다. 그 결과, 1910-20년대를 통해서, 고용관계가 크게 안정화되고 이에 따라 노동생산성이 증가하고 이직률(turn-over rate)이 감소했다는 것을 지적하였다. Sundstrom(1988)과 Carter and Suvoca(1990)는 기업내부의 훈련프로그램 도입, 긴 평균근속년수 등을 증거로 이미 19세기 말에 근대적인 내부노동시장이 존재했다고 주장하였다. 이러한 새로운 주장에 대한 반론은 Jacoby and Sharma(1992)를 참고하기 바란다. 이상의 문헌들은 늦어도 1940년대부터 대기업들은 인사관리 전담부서를 두고, 신규채용, 승진의 결정을 체계적인 인사고과에 의해 수행하게 되었고, 개인적인 근무평정과 연공서열을 반영한 복잡한 임금체계를 도입하였으며, 이것이 기업전체의 표준으로 자리를 잡게 되었다는 것을 보여 준다.

적인 능력보다는 직무, 직급, 근무연수 등 객관적으로 관찰될 수 있는 특성에 의해 결정되도록 했다는 것이다. 이러한 성격은 앞에서 지적한 바와 같이 사용자의 恣意的 결정을 사전에 차단하기 위한 노력을 반영함과 동시에 1940년경의 경제적, 기술적 성격을 배경으로 한 것이라고 할 수 있다. 1940년 이후 빠른 시장의 성장과 이로 말미암은 好況은 사용자로 하여금 생산성의 향상보다는 고용관계의 안정과 産業平和에 관심을 갖도록 만들었다. 그리고 20세기 초반을 통해 완성된 표준화된 大量生産體制는 직무의 명확한 정의를 가능하게 했다. 즉 구체적으로 정해진 직무를 수행하는 데 대해 일정한 보상을 함으로써 충분히 勤勞動機를 부여할 수 있었고, 단순하고 좁게 정의된 分業을 수행함으로써 생산의 효율성을 달성할 수 있었다. 뒤에서 자세히 지적하겠지만 이와 같은 단체교섭의 특성은 1970년대 이후 경쟁의 심화와 생산기술의 변화에 의해 나타난 새로운 경제적, 기술적 상황과는 더 이상 부합하기 어렵게 되었다. 그러나 大恐慌期와 1940년대를 통해 형성된 미국 단체교섭의 성격은 적어도 20세기 중반 미국의 정치·경제·기술적 여건과는 비교적 잘 맞는 것이었다고 평가할 수 있다.

2.3. 勞組의 急成長과 勞使關係의 變貌

1934년-1939년 사이의 기간은 미국 역사상 노조가입률이 가장 빠른 속도로 증가한 기간이다. <그림 1>에서 볼 수 있듯이 1934년 11.5%에 불과하던 노조가입률은 1939년까지 27.6%로 증가하여, 3.2%의 연평균성장률을 기록했다. 이는 또 다른 노조가입률 급증시기인 1942년-1945년 사이의 기록(연평균 3.1% 성장)을 능가하는 것이다. 1940년대의 성장이 제2차 세계대전으로 인한 戰時特需 상황에서 나타난 것이었던 반면 1930년대의 성장은 대공황기의 노동시장 여건에서 이루어졌다는 점에서 차별성을 지닌다. 그리고 1940년대의 노조가입률 증가가 상당 정도 1930년대에 달성된 노조의 法的地位 향상과 조직률의 증가를 기반으로 했다는 점에서 1930년대의 급격한 노조가입률 상승은 미국 노조의 역사에 있어서 더 중요한 위치를 차지한다고 할 수 있다. 노조가입률의 증가는 기존 노조조직 부문의 가입률 증가와 기존 비조직 부문으로의 조직 확장 등 두 가지 경로를 통해 이루어질 수 있다. 미국 역사상 다른 기간의 노조가입률 증가가 대체로 전자의 경로를 통해서 이루어진 반면 1930년대의 조직률 증가는 새로운 부문으로의 組織擴大를 통해 이루어졌다는 특징을 보인다(Freeman(1998)).

노동조합에 관한 경제학적인 문헌들은 노조가입률 변화의 결정요인으로 노조가입의 期待便益(잠재적인 임금의 상승)과 期待費用(조합비 및 잠재적인 고용의 단절)의 상대적인 크기를 제시한다(Ashenfelter and Pencavel(1969), Reder(1988)). 이 이론에 따르면 장기간 동안 높은 실업률을 기록한 대공황기의 노동시장에서는 노조가입의 높은 비용으로 말미

압아 노조가입률이 낮아져야 했을 것이다. 따라서 1930년대의 노조가입률 급증은 노동시장의 상태만으로는 설명되지 않는다고 할 수 있다. 이러한 1930년대의 특이한 현상에 대한 전통적인 설명은 위에서 소개한 바와 같은 뉴딜행정부의 親勞組的인 공공정책과 이를 반영한 신규입법으로 인해 노조가입의 비용이 크게 낮아졌다는 것이다. 달라진 정치적 환경은 사용자와 피용자의 기대를 변화시켰고, NLRB의 후원하에 Congress of Industrial Organization(CIO)나 American Federation of Labor(AFL)와 같은 전국적 노동조직은 적극적으로 신규조합원을 모집할 수 있었다[Reder(1988)].

반면 1930년대를 통한 노조가입률의 급성장을 위로부터의 정치적, 사법적 변화만으로는 설명하기 어렵다는 견해도 제기되고 있다. ‘아래로부터의 변화’를 강조하는 이 가설에 따르면 이 시기 노조의 성장은 대공황기 동안 피용자들의 고충 증가와 기업가들에 대한 신뢰의 상실에 의해 촉발된 것이었다. 이는 개별 근로자 및 사업장 단위노조의 활동이 전체적인 노조조직의 확대를 가져왔으며, 정부의 정책도 근로자들의 요구와 활동에 의해 내생적으로 결정된 것으로 보고 있다. 이 가설이 옳다면 루스벨트 대통령이나 와그너法이 없었다 하더라도 1930년대 후반을 통해서 노조가입률은 상당히 증가했을 것으로 추정된다. Freeman(1998)은 와그너법이 합헌판결을 받은 이후에도 상당수의 신규노조설립이 NLRB에서의 투표가 아닌, 전통적인 노조인정과업에 의해 이루어졌다는 사실을 기초로 두 번째 가설을 지지하였다. 이 시기 출범한 CIO 소속의 단위노조들 가운데는 중앙조직으로부터의 재정적 지원을 받지 않은 노조가 많았다는 사실도 두 번째 가설의 증거로 제시되었다. 그러나 정치적·법적 변화가 없었을 경우 노조가입률이 어떻게 달라졌을지를 판단하는 反事實的(counterfactual) 분석에는 여러 가지 난점이 있다. 예컨대 Freeman(1998)은 친노조적인 공공정책이 없었을 경우에도 동일한 수의 노조인정과업이 있었으리라는 것을 암묵적으로 가정하고 있는데, 이 가정이 얼마나 타당한지는 확실하지 않다.⁽⁹⁾

1939년 이후 3년 동안 다소 감소했던 노조가입률은 미국이 제2차 세계대전에 참전하면서 이후 3년 동안 다시 급격하게 상승했다. 이는 제1차 세계대전의 경우와 마찬가지로

(9) Ashenfelter and Pencavel(1969)의 연구는 다른 각도에서 근로자들의 불만의 정도와 정치적, 법적 변화의 영향을 분석하였다. 즉, 이전 시기의 경기저점의 실업률을 근로자들의 고충의 정도를 보여 주는 지표로, 그리고 하원의원 가운데 민주당 출신의원 비중을 법적인 변화나 노조에 대한 입법부의 태도를 보여 주는 지표로 이용하여 회귀분석을 수행한 결과 근로자들의 고충의 정도는 노조가입률의 연간증가율에 강한 영향을 미친 반면 법적, 정치적 분위기 변화의 효과는 작았던 것으로 나타났다. 이 분석결과에 따르면 1930년대 후반의 노조가입률 증가는 1933년 경기저점의 실업률이 매우 높아서 근로자들의 어려움이 가중되었기 때문이었던 것으로 해석된다.

전시특수와 대규모 입대로 인해 인력수급이 어려워졌고, 전시노동이사회(War Labor Board)가 노사관계안정을 위해 강력하게 團體交渉을 권유하고 노조원의 지위를 보호하려는 노력을 했기 때문이다. 전쟁기간 동안 노조는 자동차, 철강, 의류, 섬유, 고무 등 주요 산업을 점령하였으며 1930년대 후반을 통해 확산된 단체교섭이 더욱 공고하게 제도화되었다.

전쟁이 끝난 후 사용자들은 보수적인 성향의 의원들과 협력하여 기존의 친노조적인 노사관계 관련법을 개정하려는 노력을 전개하였다. 이 결과로 1947년 태프트-하틀리법(Taft-Hartley Act)이 제정되어 기존 와그너법의 일부를 수정하였다. 태프트-하틀리법은 와그너법에 명시된 근로자의 노조결성의 자유를 그대로 인정하는 등 뉴딜시스템의 기본 골격을 유지하기는 했지만 노조결성을 위한 선거나 단체교섭에 있어서 노조의 전술의 범위를 축소하고, 사용자의 운신의 폭을 어느 정도 넓히는 변화를 가져왔다. 특히 주목할 만한 점은 ‘勤勞의 權利(right-to-work)’를 인정함으로써 노조가입을 고용의 조건으로 요구하는 단체교섭을 무효화하였다는 것이다.⁽¹⁰⁾

1940년대와 1950년대를 통해 사용자들이 노조의 세력 확장에 대해 항상 守勢에만 몰렸던 것은 아니다. Thomson Product, Du Pont 등의 일부 大企業들은 직원들을 AFL이나 CIO 등의 전국적인 조직에 연계되지 않은 독립적인 노조에 가입시키고자 노력하였다. 그리고 1950년대를 통해서 많은 기업들은 단체교섭에 있어서의 노조의 영향력을 제약하려는 시도를 하였다. 특히 1958년-1959년의 전국적인 불황과 같이 노조의 교섭력이 약화되었던 시기에 사용자들의 노조견제가 적극적으로 시도되었다.⁽¹¹⁾ 그러나 1940년대와 1950년대를 통해서 노조의 존재가 피할 수 없는 현실이라고 하는 ‘대세론’이 확산되었고, 점차 많은 기업들이 노조지도자들과 협력하여 노사관계를 안정화시키는 것이 유리하다고 판단하기 시작하였다. 이에 따라 민간부문 노조가입률은 1950년대 전반부를 통해 지속적으로 증가하여 1954년에는 33.5%에 이르렀으며, 단체교섭의 제도화는 진전되었다. 특히 임금 및 근로조건에 관한 노사간의 다년간 단체협약체결이 증가하였다.⁽¹²⁾ 1955년에 이루

(10) 1947년 이후 남부를 중심으로 한 시골에서는 노조가 없는 저임금 업체들이 증가하여 경쟁을 통해 노조화된 업체들의 입지를 약화시키고, 노조의 임금프리미엄을 낮추는 현상이 나타나기 시작했다. 또한 근로의 권리가 인정됨에 따라 노조가 설립된 사업장에서 노조에 가입하지 않는 근로자가 늘기 시작했다. 이러한 현상은 1950년대까지는 비교적 미약했으나 1960년대 이후 국내외의 경쟁이 치열해지면서 널리 확산되기 시작했다.

(11) 이러한 사용자의 강성대응의 좋은 예는 1958년-1959년 유에스 철강(U.S. Steel)의 116일간에 걸친 파업사태이다. 이 시기를 통해 전자, 항공, 철도부문의 사용자들은 노조의 팽창을 어느 정도 견제하는 데 성공했던 것으로 평가된다.

(12) 1948년 GM과 United Auto Workers(UAW) 사이에 체결된 협약은 기본생활비에 물가상승분과

어진 AFL-CIO 합병은 노조간의 갈등소지를 제거함으로써 노동조합의 안정성을 높였던 것으로 평가된다.

1960년대에 들어와서는 민권운동, 반전운동, 학생소요 등 사회적 혼란과 경제적인 호황을 배경으로 전투적인 勞使紛糾가 빈번하게 발생하였다. 상급노조의 지도부는 과거와는 달리 하부 조합원을 통제하는 데 실패하였으며, 이에 따라 단체교섭 비준반대율이 치솟고 조합중단일수가 크게 증가했다. 정부는 이 시기에 들어와 빈번하게 노사간의 단체교섭에 직접적인 개입을 하였으며 근로조건을 직접 규제하는 사례가 증가하였다. 예컨대 정부는 태프트-하틀리法에 명시된 비상중재절차(emergency procedure)를 자주 사용하였으며, 공무원의 급여 가이드라인 조정을 통해 민간부문 임금교섭에 영향력을 행사하기도 했다. 노조원의 수는 1970년대 말까지 계속 증가했지만, 전체 노동력의 더 빠른 성장으로 인해 민간부문 노조가입률은 1950년대 중반 이후 지속적으로 감소하였다. 노조가입률의 정체 및 감소원인은 다음 장에서 자세히 다루기로 하겠다.

민간부문 노조가입률이 감소하기 시작한 것과는 대조적으로 公共部門勞組는 1960년대 이후 급격하게 성장하기 시작했다. 이러한 변화는 주로 법적인 변화에 의해서 설명된다. 1962년 케네디(John F. Kennedy) 대통령은 대통령령에 의해 단체교섭의 범위가 제한된 연방공무원 노조를 인정하였다. 이후 주정부 및 지방정부에서 공공부문노조를 인정하는 다양한 법령이 제정되었다. 그러나 이와 같은 법적인 변화가 외생적으로 이루어진 것만은 아닌 것으로 평가된다. 즉, 1960년대의 민권운동이나 반전운동을 통해 모든 집단이 자신의 요구를 거리낌 없이 표출하는 사회적 분위기가 확산되었고, 단체교섭에 대한 공무원들의 요구분출이 법의 개정으로 나타났다고 이해할 수 있다.

2.4. 美國勞組가 賃金에 미친 效果

일반적으로 노동조합은 勞動供給의 獨占力을 기초로 하여 노조원들의 임금 및 제반근로조건을 높이는 효과를 낳는다. 이러한 노조효과(Union Effect)는 노조부문의 노동비용을 상승시킴으로써 이 부분의 고용을 감소시키는 경향이 있는 것으로 알려져 있다. 또한 노조의 영향력은 노조화의 위협이나 노조부문에서 해고된 근로자의 이동에 의해 非勞組 부문에도 파급효과를 미치게 된다. 노조가 산업경쟁력 혹은 거시경제적인 성과와 관련성을 갖는 것은 이와 같은 노조의 경제적 효과 때문이다. 노조의 독점력으로부터 발생하는 사회적인 비용의 정도는 상당 정도 노조효과 크기에 의해 결정된다. 또한 노조와 비노

매년 정해진 임금상승률을 더하여 계산되는 임금인상안과, 연금과 의료보험 등의 각종 비임금 복리후생비(fringe benefits) 지급, 고충 및 분규처리절차 등을 포함한 것으로, 이후 다른 산업 다년간 단체협약체결의 모범이 되었다.

조 부문 사이의 격차는 시기에 따라 달라져 왔다. 뒤에서 자세히 살펴보겠지만 1980년대 이후 노조가입률의 저하와 함께 노조의 임금효과는 크게 감소한 것으로 확인된다. 이하에서는 1980년대 중반까지의 문헌을 바탕으로 노조의 영향력이 비교적 건재하던 시기의 일반적인 노조효과를 개관하고, 1980년대 이후의 변화에 대해서는 다음 장에서 살펴보기로 하겠다.

노조의 경제적 효과, 특히 노조의 임금효과에 대해서는 그동안 방대한 연구가 축적되어 왔다. 대다수의 연구들은 Lewis(1963)의 선구적인 연구성과가 보여주듯 노조의 존재가 다른 사정이 동일한 경우 상당한 임금의 상승을 가져왔다는 결과를 보고한 바 있다. 그러나 노조의 임금효과의 크기는 각 연구결과마다 상당한 偏差를 보인다. 이는 분석에 이용된 자료의 종류, 集計(aggregation)의 정도, 회귀분석에 이용된 설명변수, 임금추정방정식 등의 따라 결과가 달라질 수 있기 때문이다[Parsley(1980)]. 특히 횡단면자료를 이용하여 노조효과를 추정하는 경우 노조의 존재가 노조효과를 가져올 뿐만 아니라 노조효과의 크기가 노조의 가입에 영향을 미침으로써 발생하는 내생성(endogeneity)의 문제가 발생한다. 이는 노조효과가 커서 노조가입의 매력이 큰 경우, 노조가입률이 높아지고, 더 우수한 인력이 노조에 가입할 가능성이 커지기 때문이다. 이러한 방식을 해결하는 방식에 따라 노조효과의 추정결과는 크게 달라질 수 있다. 연립방정식의 추정이나 패널자료의 이용을 통해 내생성의 문제를 해결하고자 시도한 연구들은 횡단면자료로부터 추정한 것보다 작은 노조효과를 얻은 것을 확인할 수 있다[Robinson(1989)].⁽¹³⁾ 소위 노조프리미엄(Union Premium)이라고 불리는 인적특성이 유사한 노조원과 비노조원 사이의 임금격차는 산업, 직업, 성별, 인종, 지역의 특성에 따라서도 큰 차이를 보인다.⁽¹⁴⁾

이와 같은 변이에도 불구하고 1970년대의 노조임금효과의 평균적인 크기와 패턴에 대해서는 대체로 다음과 같은 합의가 이루어져 있다.⁽¹⁵⁾ 먼저 일반적인 횡단면자료를 이용한 분석들에 따르면 노조원이 유사한 특성을 지닌 노조원에 비해 20-30% 높은 임금을 받은 것으로 나타났다. 이 결과들의 평균은 대체로 25% 정도이다. 반면 패널자료를 이

(13) 노조가입에 있어서의 선택효과를 배제하기 위하여 패널자료를 분석한 연구들은 노조가입상태가 변한 근로자들의 임금변화를 관찰함으로써 진정한 노조의 임금효과를 추정하였다. 그러나 이 방법은 노조가입상태 분류에 있어서 측정상 오류(measurement error)가 있을 경우 매우 큰 편의(bias)를 낳는다는 문제점을 지닌다[Freeman(1984), Card(1996)].

(14) 일반적으로 노조프리미엄은 경쟁적인 산업보다는 집중도가 높은 산업, 중소기업보다는 대기업, 사무직 근로자에 비해서는 생산직근로자에게 높은 것으로 보고 되었다. 또한 노조프리미엄은 전국적 수준에서 단일한 단체교섭을 하는 경우보다는 지역별로 분산된 단체교섭을 하는 경우 더 높았던 것으로 알려져 있다.

(15) 이는 Freeman and Medoff(1984)에 잘 정리되어 있다.

용하여 노조가입에 있어서의 선택효과를 제거하고자 시도한 연구결과들은 평균 15.7%의 노조임금프리미엄을 발견하였다. 그런데 Freeman(1984)에 따르면 횡단면자료의 분석결과가 노조의 임금효과의 내생성으로 인한 과대추정의 문제를 안고 있는데 비해 패널자료의 분석은 노조가입상 지위변화에 있어서의 測定誤謬로 인해 심각한 과소추정의 가능성을 내포하고 있다. 따라서 횡단면자료로부터 얻어진 25%와 패널자료에서 얻어진 15%는 각각 노조임금효과의 上限과 下限으로 해석될 수 있겠다.

노조의 존재는 임금의 수준뿐만 아니라 임금의 구조에도 큰 영향을 미친 것으로 밝혀졌다. 사업장별 자료의 분석결과는 노조화된 사업장이 그렇지 않은 사업장에 비해 임금의 分散度가 훨씬 낮았음을 보여 준다(Freeman(1982)). 이는 다음과 같은 노조의 임금정책에 기인하는 것으로 분석된다. 첫째, 노조는 기존의 개인별 임금격차가 개인의 인적자원이나 직무상의 책임의 차이에 기인하는 것이라기보다는 차별 혹은 특혜의 산물이라는 인식을 가지고 동일한 직무에 대해 동일임금을 지급할 것을 요구하는 정책을 실시하는 경향이 있다. 둘째로, 노조는 평균적인 노동자의 선호를 대변하는 정치적 조직인 만큼 中位(median)임금이 평균임금보다 낮은 경우, 저임금조직원에 대한 재분배를 선호한다. 셋째로, 노조는 직무별 동일임금의 지급이 노조의 단결 및 조직강화에 도움을 준다고 판단하여 이를 지지하는 성향을 보인다. 이와 같은 노조의 임금정책기조는 산업차원에서는 노조화된 사업장의 유사 직종의 임금을 표준화하려는 標準賃金率 정책으로 나타난다. 이와 같은 임금구조에 대한 노조의 효과를 종합해 보면, 노조가입률의 증가는 노조부문 내부의 임금격차를 축소시키는 반면 노조원과 비노조원 사이의 임금격차를 확대하는 요인으로 작용한다. 실증적인 분석에 따르면 전자의 효과가 후자의 효과를 압도하여 노조가입률의 증가는 전반적인 임금불평등도를 낮추는 것으로 나타났다(Freeman(1980)).

노조의 존재는 또한 연금, 휴가비, 생명·상해·건강보험 등의 급여 외 福利厚生費(fringe benefit: 이하 FB)의 비중을 크게 증가시키는 경향이 있다는 연구결과가 제시되어 있다. Freeman(1981)의 연구결과에 따르면 노조의 존재는 전체보수 가운데 FB의 비중을 높일 뿐더러, 전체보수의 수준 자체를 높임으로써 매우 큰 비율로 FB의 크기를 증가시켰다. 노조의 FB효과는 그 비율로 보았을 때는 노조의 임금효과를 능가하는 것으로 나타났다. 같은 사업장 내에서 생산직 근로자에 대한 노조의 FB효과는 비생산직 근로자에게 대해서도 강한 파급효과를 나타낸 것으로 파악된다. 노조가 전체 급여 가운데 FB의 비중을 증가시키는 경향은 다음과 같은 요인에 의해 설명된다. 첫째, 노조는 정치적인 조직인 만큼 조직의 중심을 이루는 나이가 많고 근속연수가 긴 '영구적' 성격의 조직원의 기호에 부합하는 정책을 쓰게 되는데, 이와 같은 성향의 근로자들은 높은 수준의 FB를 선호한

다. 둘째, 노조는 조직원의 勤續年數를 연장함으로써 이들이 연금이나 생명보험과 같이 지급이 이연된 FB를 받을 가능성을 높인다. 셋째, 직장간 이동이 잦거나 개별 사업장의 규모가 작은 경우, 산별노조의 존재는 FB의 공급에 필요한 최소규모의 시장을 제공해 주는 역할을 한다.⁽¹⁶⁾

노조의 임금프리미엄은 근로자의 인적특성에 따라 상당한 편차를 보이는 것으로 나타났다. 노조의 임금효과는 특히 젊고 근속연수가 짧으며, 교육수준이 낮은 근로자들에게서 두드러지게 나타났고, 직업별로는 사무직에 비해 생산직 근로자에 대해 높았다. 지역적으로는 노조의 조직률이 상대적으로 낮았던 南部와 西部에서 노조의 임금프리미엄이 높게 나타났다. 또한 노조의 임금프리미엄은 산업별로도 상당한 차이를 보였다. 1970년대를 통해서 노조원이 특히 높은 임금을 받을 수 있었던 산업은 건설 및 서비스 부문이었다 [Freeman and Medoff(1984)].

이와 같은 노조프리미엄의 人的特性 및 부문별 차이는 노조가입비율과 노조의 賃金政策 등에 기인하는 것이다. 먼저 특정 부문에 있어서의 노조가입비율 증가는 노조원의 평균적인 임금을 올리는 한편 非勞組員에 대해서는 다음과 같은 영향을 미칠 것으로 기대된다. 첫째로 다른 사업장의 노조화는 노조가 없는 사업장의 使用主에 대한 '위협'으로 작용하여 비노조 사업장 근로자의 임금을 증가시킬 수 있다. 아울러 노조부문의 비용상승으로 인하여 비노조부문 생산물에 대한 수요가 증가하여 비노조 부문 근로자의 임금이 상승할 가능성도 있다. 둘째, 임금상승에 따른 노조부문의 고용감소로 인하여 비노조 부문의 노동공급이 증가하여 비노조 부문 근로자의 임금이 하락하는 상반된 효과가 있을 수 있다. 따라서 노조조직률이 임금의 수준 및 노조-비노조 임금격차에 미치는 효과는 실증적인 연구결과에 의해 사후적으로 판단해야 할 문제라고 할 수 있다. Freeman and Medoff(1981)의 연구에 따르면 1970년대 민간부문 생산직 근로자의 경우 특정 생산물시장의 노조가입률은 노조근로자의 임금에는 강한 正의 효과를 보였지만 비노조 근로자의 임금에는 약하거나 유의하지 않은 효과를 나타냈다. 이에 따라 노조가입률이 높은 부문에서는 노조의 임금프리미엄이 높게 나타나는 것으로 확인된다. 노조의 임금정책은 앞에서 이미 언급한 바와 같다. 젊고, 근속연수가 짧으며 교육수준이 낮은 근로자들에게 있어서 노조의 임금프리미엄이 높았던 것은 이들이 상대적인 저임금근로자로서 노조의 '賃金

(16) 이 외에도 노조가 FB의 비중을 높이는 원인으로는 다음과 같은 요인이 제시되었다. 우선 노조는 개별교섭의 경우에 비해 FB에 대한 근로자들의 보다 정확한 선호를 이끌어낼 수 있는 장점이 있다. 다음으로 오늘날의 FB는 그 비용이나 혜택의 조건이 매우 복잡하다. 따라서 근로자들은 노조와 같은 대변기구가 각 프로그램의 조건을 평가하고 계약의 이행을 감독하는 것을 선호한다. 마지막으로 다수의 FB는 법적으로 단체교섭의 대상이 되고 있다.

平準化' 정책의 수혜자가 되었기 때문이었던 것으로 파악된다.⁽¹⁷⁾

노조의 임금프리미엄은 시기에 따라, 특히 景氣循環의 국면에 따라 달랐던 것으로 나타난다. 기존 연구를 보면 일반적으로 경기하강기에는 노조의 임금프리미엄이 커지고 호황기에 임금프리미엄이 낮아지는 것으로 나타난다[Freeman and Medoff(1984)]. 이와 같은 노조임금효과의 逆景氣循環的 변화는 다음과 같이 설명된다. 노조부문의 임금은 단체교섭, 특히 다년간에 걸친 협약으로 인해 경기변동에도 불구하고 단기적으로 쉽게 변하지 않는 반면 비노조부문의 임금은 경기변화에 민감하게 변화한다.⁽¹⁸⁾ 따라서 경기하강기에는 노조부문과 비노조부문 사이의 임금격차가 벌어지게 되며, 호황기에는 시장임금의 상승에 힘입어 양 부문의 임금격차가 축소되는 것이다. 이와 같은 노조임금프리미엄의 역경기순환적 성격은 불황기였던 1970년대 임금프리미엄이 매우 높았다가 1980년대에 들어 오면서 낮아지게 된 推移를 설명해 준다.

2.5. 美國勞組가 雇傭에 미친 效果

노조의 또 다른 중요한 효과로 지적되는 것은 고용에 미치는 영향이다. 즉 임금효과로 인한 勞動費用의 상승으로 말미암아 노조부문의 고용이 감소된다는 것이다. 뒤에서 보겠지만 1980년대 이후 노조가 조직되어 있는 부문은 상대적 혹은 절대적 고용감소를 경험하였다. 그러나 1970년 이전에 대한 실증연구는 노조의 고용감소효과가 그다지 크지 않았음을 시사한다. 이와 같은 결론의 가장 중요한 근거는 노조부문의 노동수요의 탄력성이 비노조부문에 비해 낮았다는 것이다[Freeman and Medoff(1982)].⁽¹⁹⁾ 노조부문의 생산직근로자가 다른 종류의 노동이나 혹은 기계에 의해 대체되기 어려운 이유는 다음과 같이 지적된다. 첫째로는 노동수요 및 다른 투입의 대체탄력성이 낮은 부문에서 노조의 交渉力이 크기 때문에 주로 이러한 부문에 새로운 노조가 조직되고 또한 조직된 노조들이 더 높은 비율로 생존하기 때문이다. 둘째로는 경영진에 대한 노조의 압력으로 인해 기업으로 하여금 경제적 변화에 따라 신속적으로 減員을 하거나, 노동을 자본으로 대체하기

(17) 노동수요의 탄력성과 노동에 대한 다른 투입의 대체탄력성과 같은 산업의 특성도 노조의 임금프리미엄에 영향을 미치는 요인이다. 산업의 특성상 생산직 근로자를 사무직 근로자나 기계로 대체하기 어려운 경우, 노조는 비교적 작은 고용의 감소를 희생하며 높은 임금상승을 실현할 수 있는 유리한 여건을 얻게 된다. 따라서 이러한 부문에서는 노조의 임금프리미엄이 높게 나타나게 된다.

(18) Ashenfelter, Johnson, and Pencavel(1972)의 연구에 따르면 1954년 이후 노조의 존재는 제조업 부문의 임금이 단기적인 경기요인에 의해 영향을 받지 않게 만든 주요요인으로 지적된다.

(19) 1972년의 주별, 산업별 제조업 부문자료에 기초하여 생산직과 비생산직 간, 그리고 생산직 근로자와 자본 간 대체탄력성을 추정한 이 연구의 결과에 따르면 노조부문의 대체탄력성이 비노조부문의 대체탄력성에 비해 훨씬 낮았다.

어렵게 만들기 때문이다.⁽²⁰⁾ 이를 근거로 Freeman and Medoff(1984)는 노조로 인한 자원 배분의 비효율성이 존재하기는 하지만 그 크기는 매우 작다고 주장하였다.⁽²¹⁾ 그러나 이 결과는 다른 각도로 해석될 수 있다. 노조부문의 낮은 노동수요탄력성이 산업의 기술적인 특성에 기인하는 것이 아니라 노조의 압력으로 인한 인위적인 것이라면, 기업으로서는 경제적인 변화에 대해 신속적으로 대응할 수 있는 중요한 수단을 갖지 못하게 되는 문제가 있다. 따라서 이는 앞에서 지적한 임금의 경직성과 함께 노조의 존재로 인한 기업경쟁력 약화의 요인으로 해석될 수도 있다.

제2차 세계대전 이후 사반세기 동안 노조의 존재가 고용에 큰 영향을 미치지 않은 것은 이 기간이 세계경제의 황금기로 유래 없는 好況을 누렸기 때문이었을 가능성이 있다. 호의적인 시장상황과 높은 利潤으로 말미암아 기업들은 노조부문 근로자들에게 높은 임금을 지급하면서도 고용을 유지할 수 있는 여력을 가질 수 있었을 것으로 사료된다. 그러나 경제가 불황에 빠진 가운데 노조의 영향력이 강해졌던 1930년대의 경험은 경직적인 노동시장이 고용에 심각하게 감소시킨 사례를 보여 준다.

대공황이 발생하면서 실업률은 급속하게 증가하여 1929년 3% 수준(155만명)이었던 실업률이 경기가 저점에 이르는 1933년에는 25%(1300만명)에 달하게 되었다. 1933년 이후 느리게나마 경기의 회복이 진행되었으나 실업률은 1930년대 말까지 15% 전후의 높은 수준에 머물러 있었다. 1930년대 중반 이후에는 특히 長期失業의 중요성이 컸다. 1년 이상의 장기실업자 비율이 1931년에는 20%였으나 1935년에는 65%로 정점에 도달하게 되고 이후 1930년대 후반을 통해 절반수준으로 유지되었다. 대공황 초기에는 무시할 수 있을 만큼 적었던 3년 이상의 장기실업자들도 1935년까지 30% 수준으로 증가했다. 즉 대공황 초기에는 경기의 하강으로 많은 사람들이 새로이 실업상태에 빠지게 되어 실업률이 증가한 반면 대공황기 중반 이후에는 실업의 지속기간이 길어져서 높은 실업률이 유지되었던 것으로 파악된다[Margo(1993)].

노조의 성장과 뉴딜정책에 의한 노동시장의 경직성 증가는 1930년대 후반을 통해 높은 실업률이 유지되고 경기회복이 느렸던 중요한 원인으로 지적된다.⁽²²⁾ 最低賃金制의 도입

(20) 노조가 자본집약적, 노동절약적 기술의 도입을 강력하게 저지하는 경향이 있었음을 지적한 연구로는 Bok and Dunlop(1970), Reynolds(1974), Slichter, Jealy, and Livernach(1960) 등이 있다.

(21) 이들의 추정에 따르면 노조로 인한 사회적 손실의 크기는 GDP의 0.2% 내지 0.4%에 불과하다.

(22) Weinstein(1980)에 따르면 1933-35년 사이 산업부흥법(NIRA)로 인해 매년 26%의 임금상승 효과를 가져왔다. 아울러 NIRA의 경쟁제한조치로 인해 매년 14%의 물가상승을 가져왔고 이로 인해 통화공급의 효과가 상쇄되어 경기의 회복이 더욱 늦어졌다.

과 같은 정부규제의 확대와 노조의 급성장에 의해 고실업에도 불구하고 1933년 이후 실질임금이 오히려 상승하는 현상이 나타났다. 더욱이 노사간 단체교섭이 확산되면서 ‘內部勞動市場’으로 불리는 경직적인 고용구조가 출현하게 되었다. Jensen(1989)에 따르면 내부노동시장의 형성은 고용관계의 장기화를 통해 ‘내부자’ 혹은 핵심근로자(core workers)를 형성하였으며 상당수의 ‘외부자’ 혹은 주변근로자(peripheral workers)는 노동시장에서 밀려나 長期失業者群을 이루게 되었다. 이러한 상황에서 단체교섭에 의한 임금 및 고용조건의 계약은 이미 고용되어 있는 내부자들의 이해를 반영해서 이루어지게 되었다. 이에 따라 대량 실업이 존재함에도 불구하고 높은 임금이 유지되었으며, 이와 같은 고임금의 유지는 경기의 회복에 障礙가 되었다고 할 수 있다.

3. 1970年代 以後 美國 勞使關係의 變化

3.1. 勞組加入率의 變化

미국의 노조와 노사관계는 1970년대를 고비로 중대한 변화를 경험하게 된다. 그 변화를 가장 뚜렷하게 보여 주는 현상은 민간부문 노조가입률의 급격한 하락이다. 민간부문의 노조가입률은 이미 1950년대 중반부터 감소세로 돌아섰으나 勞組員의 절대 수는 1970년대 중반까지 증가하였다. 그러나 1976년부터 노조원의 수가 감소하기 시작했고, 노조가입률의 감소는 가속화되었다. <表 3>에서 볼 수 있듯이 1977년에서 2001년까지 민간부문 노조가입률은 22%에서 9%로 감소하였다. 노조가입률의 감소는 여러 산업의 다양한 특성을 지닌 근로자들에 대해 광범위하게 나타났다. 여성에 비해서는 남성이, 고학력자들에 비해서는 저학력자들, 서비스부문보다는 제조업, 광업, 건설업 被傭者들에 있어서 노조가입률 감소가 더 두드러지게 나타났다. 이는 전반적인 감소추세에 비해 그다지 뚜렷하게 드러나지 않는 편이다. 특히 노조세력의 근거지라고 할 수 있는 광업, 건설, 트럭운송업 등의 산업에서 노조가 몰락을 경험한 것은 매우 충격적인 변화로 받아들여진다.⁽²³⁾

급격한 쇠퇴를 경험한 민간부문 노조와는 대조적으로 公共部門의 노조가입률은 1977년

(23) 노조의 쇠퇴와 함께 비노조 사업장은 과거에 노조가 강건했던 기업을 포함하여 산업 전분야로 빠르게 확산되었다. 무연탄 탄광산업은 1960년대까지 100% 노조가입률을 자랑했지만 1980년대에 이르러 비노조원의 비율이 20%로 증가했다. 트럭운송부문은 1980년대 규제완화 시 20%에 달하는 대규모 노조부문업체들이 파산했으며, 그 빈자리를 소규모의 비노조 업체들이 메웠다. GE에는 1960년대까지 30-40개의 비노조 사업장이 존재했으나 그 수는 1980년대 중반까지 두 배로 증가했다[Kochan, Katz, and McKersie(1994)].

33%에서 2001년 37%로 약간 상승하였다. 그러나 공공부문 노조도 1960년대와 1970년대 초반의 급격한 상승세를 감안한다면 1980년 이후 停滯期를 맞고 있다고 할 수 있다. 공공부문의 노조가입률이 감소하지 않은 것은 뒤에서 살펴볼 민간부문 노조가입률 감소요인, 특히 국내외 경쟁으로부터 비교적 자유로웠기 때문이었던 것으로 설명된다. 또 다른

〈表 3〉 1977, 2001年 美國의 各 部門別 勞組加入率 變化

	1977년	2001년
전부문	24	14
민간부문	22	9
공공부문	33	37
민간부문 근로자		
남성	27	12
여성	11	6
백인	20	9
유색인종	27	10
16-24세	12	4
25-44세	23	9
45-54세	27	13
55세 이상	22	10
고등학교 졸업 미만	23	7
고등학교 졸업	25	12
고등학교 졸업 이상	13	8
북동부	24	12
중부	25	12
남부	13	5
서부	22	9
농림어업	3	2
광업	47	12
건설업	36	19
제조업	34	15
운수, 통신 및 기타 공공 서비스업	48	24
도·소매업	10	4
소방서비스	4	3
서비스업	7	6

資料: Blanchflower and Bryson(2003, Table 1).

이유는 민간부문과는 달리 공공부문에 있어서는 노조-비노조 사이 임금격차가 비교적 작아서 노조로 인한 비효율성이나 노조에 대한 사용자의 반감이 상대적으로 작다는 것이다. 공공부문에 있어서 노조프리미엄이나 노조가입률의 증가를 제약하는 요인으로는 민營化의 가능성, 효율적인 정부를 지향하는 州 혹은 지방 사이의 경쟁, 자본에 의한 노동의 대체 가능성 등을 들 수 있다[Reder(1988)].

1980년대 이후 민간부문 노조가입률의 급격한 감소의 요인에 관해서는 수많은 연구성과가 축적된 바 있다. 이들을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 첫째로 노동력 구성의 변화가 노조가입률의 변화를 가져왔다는 주장이 있다. 즉 노조가입률이 상대적으로 높은 生産職, 북부, 제조업 등의 고용비중이 감소한 대신 노조가입률이 상대적으로 낮은 事務職, 남부, 서비스업 등의 고용비중이 증가하여 전반적인 노조가입률이 감소했다는 것이다 [Dickens and Leonard(1985)]. 이와 같은 변화는 이미 1980년대 이전 노조가입률 감소의 상당부분을 설명하는 것으로 보인다. Farber(1985)의 연구는 1950년대 중반부터 1978년까지 노조가입률 하락의 40%가 이와 같은 노동력구성 변화에 의해 설명된다고 보았다. 그러나 근래의 연구들은 노동력구성 변화효과가 1980년대 이후의 노조가입률 변화를 잘 설명하지 못한다는 것을 밝혔다. Farber and Krueger(1992)는 1970년대부터 1990년대 초까지의 노조가입률 감소의 대부분이 노조부문 일자리의 공급의 감소보다는 노조조직에 대한 근로자들의 수요가 감소한 데 기인한다고 보고하였다. Baldwin(2003)의 분석결과에 따르면 노조가입률이 높은 산업으로부터 노조가입률이 낮은 산업으로의 고용변화는 1977년-1987년의 경우 노조가입률 변화의 사분의 일을 설명하며, 1987년-1997년의 경우 불과 십분의 일을 설명할 따름이라는 것을 보여 준다. 즉 1980년대 이후의 노조가입률의 하락은 대부분 동일 산업 내에서의 노조가입률 감소에 의해 설명된다고 할 수 있다. 노동력 구성 변화의 효과로 노조가입률의 변화를 설명하는 것의 보다 근본적인 문제점은 그와 같은 구조적 변화가 외생적인 것이 아니라 다른 경제적인 요인, 즉 뒤에서 살펴볼 생산물 시장 경쟁의 심화나 그에 대응한 기업의 행위에 기인한 것일 수 있다는 사실이다 [Freeman and Medoff(1984)].

노조가입률 감소 요인에 대한 또 다른 가설은 국제 및 국내 競爭의 격화와 이에 대한 사용자들의 대응이다. 1970년대 이후 世界經濟의 統合이 진전되고 미국경제에 있어서 국제교역의 중요성은 크게 증가하였으며, 1960년대를 통해 부상한 신흥공업국들로부터의 경쟁압력이 크게 증가하였다. 특히 전통적으로 노조의 세력이 강했던 전자제품이나 자동차와 같은 내구소비재부문이 일본수입품에 의해 크게 잠식되었다.⁽²⁴⁾ 국내적으로도 이미 1950년대 말부터 시작된 노조화되지 않은 지역 혹은 업체들로부터의 경쟁압력이 더욱 높

아졌다. 이에 따라 사용자들은 점차 산업의 평화보다는 노동비용의 절감이나 생산성 제고에 더 높은 우선순위를 두게 되었다.

시장에서의 경쟁심화는 사용자들로 하여금 더욱 노조를 기피하는 방향으로 經營戰略을 수정하게 만드는 요인으로 작용하였다. 앞서서도 지적했듯이 일부 기업들은 이미 1950년대부터 노조를 적극적으로 기피하는 태도를 보여 왔다.⁽²⁵⁾ 시장환경의 변화와 함께 이와 같은 태도는 많은 기업으로 확산되었던 것으로 파악된다. 기업내부의 경영조직의 변화도 노조에 대한 적대적인 경향을 강화하는 역할을 하였다. 전통적으로 고용정책이나 노조의 협상에 있어서 강한 권한을 발휘하던 노사관계담당 관리자의 입지가 약해지고, 최고경영자나 영업담당경영자가 노사관계와 관련된 문제에 대해 보다 큰 영향력을 행사하는 기업들이 증가하였다.⁽²⁶⁾

시장환경의 변화와 이에 영향을 받은 기업의 태도변화는 노조를 기피하는 新規投資戰略에 반영되었다. 특히 1970년대의 높은 노조-비노조 임금격차는 사용자로 하여금 노조를 기피할 유인을 증가시키는 역할을 하였다. 이에 따라 현 사업장에 勞組가 존재할 경우 신규사업장을 건설하여 생산능력을 확장하고, 사업장을 옮길 경우 이를 비노조 사업장으로 전환하고자 시도하는 경향이 강화되었다.⁽²⁷⁾ 신규투자에 있어서의 노조기피전략은 다양한 형태로 나타났다. 보다 점진적인 경우는 노조가 존재하는 사업장에 대한 신규투자를 줄이는 한편 기존 비노조 사업장에 대한 투자를 늘리고 신규로 비노조 사업장을 건설하는 전략이 추진된 경우이다. 보다 급진적인 경우는 減員을 통하여 기존 노조사업장의 생산능력을 감축하여, 이 생산능력을 비노조 신규사업장으로 빠르게 이전한 것이다.

(24) Baldwin(2003)의 분석에 따르면 국제교역의 증가 자체가 노조가입률의 감소를 가져온 주된 요인은 아니었다. 오히려 국내생산물에 대한 지출구성의 변화와 국내의 단위당 생산에 요구되는 노동의 변화가 노조가입률의 감소를 가져온 주요 요인이었던 것으로 지적된다.

(25) IBM, Motorola, Delta Airline, Grumman Aircraft, Burlington Mills 등이 그 대표적인 기업들이다. 이들은 자사 근로자들에게 해당산업 노조기업들의 단체협상결과보다 더 우월한 대우를 제공함으로써 노조의 진입을 막았다. 이러한 전략은 1950년대를 통해 서서히 다른 기업들에 의해 모방되었으며, 1970년대 이후에 보다 공세적인 노조기피전략으로 이어졌다.

(26) 노사관계담당 경영자는 노조지도자들과의 친분관계를 훼손시킬 것을 우려하여 노조를 자극할 수 있는 경영상의 결정을 반대하는 태도를 보이는 경향이 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 이들의 권한 약화는 노조에 대한 강성대응을 초래한 요인으로 지적된다(Kochan, Katz, and McKersie(1994, chapter 3)).

(27) 이와 같은 전략은 이미 1940년대부터 일부 기업들에 의해 채용되고 있었다. 예컨대, Du Pont은 이미 1946년부터 신규사업장을 비노조공장으로 유지하기로 지침을 정한 바 있으며, 그 결과 이후 건설된 51개 신규공장 가운데 3개 작업장에만 노조가 설립되었다. Proctor and Gamble(P&G)의 경우도 1950년대와 1960년대의 규모 확장에 있어서 신규공장을 비노조사업장으로 만들었다.

〈表 4〉 美國 勞組結成 與否에 따른 工場 및 機械에 대한 投資額(被傭者 1人當 1965年 달러)

연도	노조사업장	비노조사업장	기존비노조사업장	신규비노조사업장
1971	713	1,230	1,230	-
1972	266	992	992	-
1973	551	993	993	-
1974	212	3,679	3,679	-
1975	504	603	603	-
1976	405	916	916	-
1977	521	1,203	1,203	-
1978	408	1,230	489	2,711
1979	474	1,239	1,129	1,461
1980	842	1,216	1,072	1,505
1981	1,020	1,814	1,120	3,202
평균	538	1,374	1,220	2,220

資料: Kochan, Katz, and McKersie(1994, Table 3.4).

〈表 4〉에 따르면 1970년대를 통해 비노조 사업장에 대한 피용자 일인당 투자액이 노조사업장에 대한 피용자 일인당 투자액의 2.5배에 달했음을 보여 준다. 특히 비노조 신규사업장에 대한 일인당 투자액은 노조사업장 일인당 투자액의 거의 4배에 달했다.⁽²⁸⁾

사업장의 이전을 통한 노조기피노력의 성공여부는 신규사업장의 지리적인 立地에 크게 의존했던 것으로 파악된다. 즉 새로운 입지로는 기존 노조의 영향력이 약한 멀리 떨어진 지역으로, 노조에 대한 사회적인 반감이 높은 장소가 선택되었다. 이러한 조건을 충족시키는 남부지역으로의 공장이전은 많은 경우 기업으로 하여금 노조기피에 성공하는 결과를 가져왔다. 1970년대 이후 비노조부문의 저임금근로자들은 자신들의 고용가능성이 노조부문보다 낮은 임금과 근로조건을 유지하는 데 달려있다는 것을 인식하기 시작하였다. 이는 사업장 이전을 통해 노조를 기피하는 전략이 성공을 거두게 한 요인 가운데 하나로 지적된다[Reder(1988)].

노조가입률의 감소를 시장환경의 변화보다는 사용자들의 행위, 특히 부당한 노조결성 방해노력에 기인한 것으로 보는 견해도 있다. 1960년에서 1980년까지 노조결성을 위한 NLRB 투표에 있어서, 勞動力 대비 투표회수, 투표율, 勞組의 승리비율 모두 큰 폭으로

(28) 이러한 변화는 전체 자본규모의 변화추이에도 잘 드러난다. 1965년-1970년 사이 노조사업장의 자산액은 77% 증가하였으나 1970년-1975년 사이에는 59% 증가하는 데 그쳤다. 반면 비노조 사업장의 자산액은 1970년-1975년 사이 177%나 증가하였다[Kochan, Katz, and McKersie(1994, chapter 3)].

감소하였으며, 노조조직에 찬성한 사업장의 삼분의 일이 단체교섭 계약을 체결하는 데 실패하여 투표의 결과를 뒤집는 결과를 낳았다. 여러 가지 형태로 나타난 노조에 대한 사용자의 반대는 이와 같은 노조조직 확대 실패의 주요 요인으로 지적되었으며 아울러 전반적인 노조가입률 감소의 주된 원인으로 제시되었다(Freeman and Medoff(1984), Freeman(1988), Farber(1987)). 이 문헌들에 따르면 이 기간 동안 사용자에 의한 부당노동행위의 사례는 크게 증가하였던 것으로 나타났다. Freeman and Kleiner(1990)에 따르면 이와 같은 사용자들의 노조결성반대는 기업의 이윤극대화 추구하고 부합되는 행위였다.⁽²⁹⁾ 그러나 고용주들의 부당노동행위 증가를 노조가입률 감소의 주요 요인으로 보는 데는 문제가 있다. Dickens and Leonard(1985)가 지적하듯이 NLRB 선거에서의 노조에 대한 불신심의 증가는 전체 노조가입률 감소의 극히 일부분(2%)을 설명할 뿐이다. 따라서 선거의 좌절 및 선거패배에 의한 노조가입률 감소가 전적으로 사용자들의 방해 행위에 기인한 것이었다고 하더라도, 여전히 사용자들의 반대를 전반적인 노조가입률 감소 원인으로 볼 수는 없다. 더욱이 사용자들의 태도변화가 완전히 독립적인 것이라기보다는 시장여건의 변화에 대한 대응으로 나타난 것일 수 있다는 점과, 같은 기간 동안 노조에 대한 근로자들의 태도도 변화했다는 점을 함께 고려할 필요가 있다.

이외에 1970년대 이후 노조가입률 감소의 원인으로서는 다음과 같은 요인들이 지적된다. 첫째, 신규조합원의 募集을 위한 노동조합의 노력이 감소하였다. 둘째, 실업보험, 연금, 교육, 산재보험 등 각종 후생복지 프로그램에 있어서 1960년대를 통해 크게 확대된 정부의 기능이 노조의 기능을 대체하였다. 정부의 규제완화로 인하여 노조가 조직되어 있는 기업의 경쟁력이 크게 악화되었다.⁽³⁰⁾ 마지막으로 노조에 대한 근로자들의 태도가 과거에 비해 부정적으로 변화하였다. 이는 부분적으로, 여성, 移民者, 베이비붐 세대 등 노동시장에서의 지위가 취약하고 勞組에 대해 상대적으로 비협조적인 태도를 지닌 노동력의 상대적 비중이 증가한 데 기인한다.

이상에서 살펴본 1970년대 이후 민간부문 노조가입률 감소의 요인들 가운데 어떤 것이 가장 중요했는지를 확실하게 판단하기는 쉽지 않다. 그러나 기존의 문헌을 종합해보건대

(29) 부당노동행위와 관련된 기소건수 및 변호사 선임일수 등을 노조결성에 대한 사용자의 반대 정도의 지표로 보았을 때, 동일 산업 내 노조가 있는 기업에 비해 임금과 근로조건이 낮은 기업일수록 노조결성에 강한 반대를 했던 것으로 나타났다. 이는 상대적 저임금 기업일수록 노조결성에 따른 비용이 크기 때문이다. 또한 이 연구는 노조결성을 위한 투표에서 노조의 승리가 불확실할 때 사용자의 반대가 더 커졌다는 사실을 발견했다. 이는 이러한 경우 노조 반대를 위한 노력의 기대수익이 높기 때문인 것으로 해석된다.

(30) 이는 특히 항공 및 트럭운송 등 운송산업의 규제완화의 사례에서 뚜렷하게 나타난다.

1960년대 이후 시작된 국내외 시장 환경의 구조적인 변화가 가장 근본적인 외생적 요인인 것으로 사료된다. 생산기술의 변화 및 世界化의 물결은 경쟁의 압력을 증가시켜 생산물시장에서의 獨寡占的인 지위에 기초한 초과이윤을 공유할 수 있었던 대기업 사용자와 노조의 협조관계를 무너뜨리고, 기업으로 하여금 산업평화에 앞서서 伸縮性과 생산성을 추구하도록 만들었다. 또한 사용자가 남부와 같이 노조의 영향력이 약한 지역이나 혹은 海外로 공장을 이전할 수 있게 되면서 노조가 지니는 독점력은 많은 부문에서 크게 약화될 수밖에 없었다. 사용자들의 태도변화, 정부의 탈규제 움직임, 산업구조의 변화 등은 상당 부분 보다 근본적인 경제적 변화에 의해 내생적으로 일어났을 가능성이 크다고 할 수 있다.

3.2. 勞組의 經濟的 效果 變化

1970년대 이후 노조가입률의 감소와 함께 노조의 경제적인 효과도 변화하였다. 우선 노조의 임금프리미엄의 구조에 적지 않은 변화가 있었다. <表 5>는 1974년-1979년과 1996년-2001년에 대해 인적인 특성별로 노조프리미엄을 계산하여 비교한 결과를 보여 준다. 이 결과에 따르면 1970년대 이후 전반적인 노조임금효과의 크기는 감소하였다. 남성근로자의 경우 이는 19%에서 17%로 약간 감소하였고, 여성근로자의 경우에는 22%에서 13%로 크게 감소하였다. 프리미엄 감소의 정도는 인적인 특성에 따라 상당한 편차를 보인다. 전반적으로 보아 1970년대에 노조프리미엄이 높았던 집단인 저연령, 단기근속연수, 저학력, 서비스 부문 피용자들에게 있어서 노조프리미엄 감소폭이 컸다. 특히 非生産職 근로자의 경우에는 노조-비노조 간 임금격차가 거의 사라진 것이 확인된다.

민간부문의 경우와 대조적으로 公共部門의 경우 1983년-1988년과 1996년-2001년 사이 노조프리미엄이 13%에서 15%로 약간 증가하였다(<表 6>). 이 기간 동안의 변화율에 있어서는 남녀간 차이가 별로 없으나 수준으로 볼 때 여성이 누리는 노조가입의 이점(16%)이 남성노조원이 누리는 이점(10%)보다 더 높은 것으로 나타난다. 부문별로 볼 때 연방공무원들의 노조프리미엄이 이 기간 동안 가장 높은 비율로 증가했지만 수준으로 볼 때 지방공무원이 聯邦이나 州公務員에 비해 가장 높은 노조임금프리미엄을 얻고 있는 것으로 분석된다.

<表 7>에서 볼 수 있듯이 노조프리미엄의 변화는 산업별로도 매우 큰 편차를 보인다. 1983년-1988년 사이 노조-비노조 임금격차는 17개 산업에서 증가하였고, 나머지 27개 산업에서 감소하였다. 임금격차는 자동차(12%)와 가축(19%) 등에서 10% 포인트 이상 증가한 반면 농업(-33%), 소매업(-20%), 개인 및 가정용품 임대업(-29%) 등에서 20% 포인트 이상 하락하였다. 전체적인 노조프리미엄이 감소한 것은 더 많은 근로자가 고용된

〈表 5〉美國 民間部門 勞組-非勞組 時間當 賃金隔差의 變化

	민간부문	
	1974-1979년	1996-2001년
남성	19%	17%
여성	22%	13%
16-24세	32%	19%
25-44세	17%	16%
45-54세	13%	14%
55세 이상	19%	16%
북동부	14%	11%
중부	20%	15%
남부	24%	19%
서부	23%	22%
고등학교 졸업 미만	33%	26%
고등학교 졸업	19%	21%
대학 중퇴	17%	15%
대학 4년 졸업 이상	4%	3%
백인종	21%	16%
유색인종	22%	19%
경력 0-3년	20%	20%
경력 4-10년	16%	15%
경력 11-15년	10%	11%
경력 16년 이상	17%	8%
육체노동자	30%	21%
육체노동자 제외	15%	4%
제조업	16%	10%
건설업	49%	39%
서비스업(건설업 제외)	34%	16%
민간부문	21%	17%

資料: Blanchflower and Bryson(2003, Table 3).

산업에서 임금격차가 감소했기 때문이다. 노조가입률의 변화와 노조프리미엄의 변화 사이에는 陰의 상관관계가 있는 것으로 나타났다(Blanchflower and Bryson(2003)). 특히 노조원의 비중으로 보았을 때 분석기간 동안 가장 큰 성장을 기록한 건설업, 소매업, 운송

〈表 6〉美國 公共部門의 勞組-非勞組 賃金隔差

	1983-1988년		1996-2001년	
	임금격차	표본크기	임금격차	표본크기
민간부문	22%	(754,056)	17%	(567,627)
공공부문	13%	(165,276)	15%	(110,833)
연방정부	2%	(33,633)	8%	(20,938)
주정부	9%	(42,942)	10%	(34,919)
지방정부	16%	(88,642)	20%	(60,981)
남성	8%	(77,528)	10%	(48,298)
여성	17%	(87,748)	16%	(62,534)
25세 미만	28%	(15,603)	23%	(7,771)
25-44세	13%	(93,676)	15%	(53,798)
45-54세	8%	(32,127)	11%	(33,830)
55세 이상	13%	(23,870)	14%	(15,433)
뉴잉글랜드	17%	(33,540)	17%	(20,148)
중부	16%	(38,863)	16%	(25,930)
남부	10%	(51,785)	12%	(33,522)
서부	10%	(41,088)	13%	(31,232)
고등학교 졸업 이하	26%	(13,217)	18%	(29,775)
고등학교 졸업	15%	(48,037)	13%	(21,536)
대학 중퇴	13%	(35,097)	11%	(9,672)
대학 4년 졸업 이상	8%	(68,925)	11%	(50,029)
백인종	13%	(131,676)	14%	(85,893)
유색인종	15%	(33,600)	16%	(24,939)
육체근로자	18%	(17,874)	18%	(9,679)
육체근로자 제외	13%	(147,402)	14%	(101,150)
간호사(95)	5%	(2,945)	6%	(1,854)
교사(156-8)	15%	(25,147)	21%	(19,484)
사회사업가(174)	12%	(2,870)	12%	(2,716)
법률가(178)	5%	(1,014)	17%	(1,184)
소방관(416-7)	15%	(1,866)	19%	(1,227)
경찰, 군보안관, 집행관 및 교도관	16%	(6,068)	18%	(5,503)

資料: Blanchflower and Bryson(2003, Table 4).

〈表 7〉美國 民間部門 産業別 勞組加入率 및 勞組-非勞組 賃金隔差의 變化

	1983-1988년			1996-2001년			△비중	△임금격차
	비중	임금격차	구성원수	비중	임금격차	구성원수		
농업	1.8%	41.2%	1,852	2.2%	32.6%	4,115	0.4%	-8.6%
기타농업	2.5%	55.9%	12,451	1.8%	23.0%	4,828	-0.7%	-32.9%
광업	18.3%	15.8%	9,311	12.8%	9.4%	4,142	-5.5%	-6.4%
건설업	22.7%	51.6%	44,026	18.8%	40.9%	31,878	-3.9%	-10.7%
제재업	15.1%	15.7%	6,662	9.9%	14.0%	4,251	-5.2%	-1.7%
가구 제조업	16.8%	11.3%	5,449	7.8%	2.7%	3,288	-9.0%	-8.6%
광물, 유리제조업	30.6%	14.5%	5,143	21.6%	12.6%	3,149	-9.0%	-1.9%
제1차 철강산업	48.1%	5.8%	7,021	36.0%	8.0%	3,852	-12.1%	2.2%
금속 주조업	28.1%	12.5%	11,117	16.5%	13.7%	7,033	-11.6%	1.2%
기계 제조업(전기제외)	17.5%	3.9%	22,343	11.0%	8.2%	13,061	-6.5%	4.3%
전기 및 전자기기 제조업	19.6%	6.4%	19,162	10.6%	10.1%	10,387	-9.0%	3.7%
자동차 제조업	56.6%	10.0%	10,365	38.8%	21.7%	6,749	-17.8%	11.7%
항공기 제조업	34.6%	0.4%	4,929	27.8%	5.7%	2,347	-6.8%	5.3%
기타운수장비제조업	23.9%	4.8%	5,517	16.3%	9.2%	2,933	-7.6%	4.4%
사진기기 제조업	10.0%	-0.9%	6,104	5.1%	-3.1%	4,069	-4.9%	-2.2%
완구류 제조업	16.3%	2.2%	1,094	6.4%	1.5%	828	-9.9%	-0.7%
잡화 제조업	13.8%	7.6%	3,344	8.4%	22.0%	2,416	-5.4%	14.4%
음식료품 제조업	31.1%	16.9%	16,396	22.5%	13.0%	9,627	-8.6%	-3.9%
담배 제조업	33.0%	26.0%	553	22.4%	17.4%	248	-10.6%	-8.6%
섬유 제조업	10.0%	4.0%	7,076	5.6%	-1.4%	2,681	-4.4%	-5.4%
의복 제조업	20.8%	5.1%	10,666	8.1%	2.7%	4,144	-12.7%	-2.4%
종이제품 제조업	44.6%	7.6%	6,544	29.9%	9.7%	3,479	-14.7%	2.1%
인쇄 관련산업	13.4%	24.4%	14,983	8.2%	18.3%	9,331	-5.2%	-6.1%

〈表 7〉 계속

	1983-1988년			1996-2001년		
	비중	임금격차	구성원수	비중	임금격차	구성원수
화학제품 제조업	17.2%	0.8%	10,953	11.0%	4.7%	6,908
원유 채취업	32.7%	2.3%	1,678	21.9%	-0.1%	940
고무제품 및 플라스틱 제조업	23.3%	11.4%	6,732	15.2%	9.2%	4,716
가죽 및 합성제품 제조업	20.7%	1.4%	1,953	17.5%	20.4%	633
운수업	35.8%	44.2%	29,626	25.9%	36.2%	22,091
통신업	39.4%	6.0%	14,075	22.3%	10.2%	9,884
사회설비 및 위생관련 서비스업	35.1%	5.4%	9,731	29.6%	15.0%	6,085
도매업	8.1%	15.7%	35,107	5.7%	9.3%	24,987
소매업	7.3%	34.2%	155,875	5.1%	13.9%	110,741
금융업	1.6%	1.4%	28,151	2.0%	-3.2%	20,459
보험업 및 부동산업	3.6%	4.8%	28,075	2.9%	6.5%	20,034
개인 및 가정용품 임대업	0.3%	29.2%	10,567	1.0%	0.2%	3,723
사업서비스업	5.1%	15.3%	31,916	3.0%	6.9%	30,867
기타수선업	5.8%	36.6%	8,259	3.3%	37.0%	6,504
개인서비스업(가사서비스제외)	8.4%	11.1%	22,431	6.8%	12.1%	15,731
오락서비스업	11.7%	46.8%	8,863	6.8%	29.3%	9,949
의료서비스업	11.8%	7.4%	32,573	8.1%	10.2%	25,514
위생서비스업(의료제외)	5.1%	5.4%	28,681	4.6%	3.0%	31,345
교육서비스업	9.7%	21.2%	16,421	12.8%	18.6%	15,522
기타사회서비스업	3.0%	24.0%	10,338	2.9%	16.6%	13,478
기타전문서비스업	3.5%	29.3%	28,175	2.4%	15.0%	27,600

資料: Blanchflower and Bryson(2003, Table 7).

	△비중	△임금격차
화학제품 제조업	-6.2%	3.9%
원유 채취업	-10.8%	-2.4%
고무제품 및 플라스틱 제조업	-8.1%	-2.2%
가죽 및 합성제품 제조업	-3.2%	19.0%
운수업	-9.9%	-8.0%
통신업	-17.1%	4.2%
사회설비 및 위생관련 서비스업	-5.5%	9.6%
도매업	-2.4%	-6.4%
소매업	-2.2%	-20.3%
금융업	0.4%	-4.6%
보험업 및 부동산업	-0.7%	1.7%
개인 및 가정용품 임대업	0.7%	-29.0%
사업서비스업	-2.1%	-8.4%
기타수선업	-2.5%	0.4%
개인서비스업(가사서비스제외)	-1.6%	1.0%
오락서비스업	-4.9%	-17.5%
의료서비스업	-3.7%	2.8%
위생서비스업(의료제외)	-0.5%	-2.4%
교육서비스업	3.1%	-2.6%
기타사회서비스업	-0.1%	-7.4%
기타전문서비스업	-1.1%	-14.3%

업 등 3개 부문은 특히 큰 노조임금프리미엄의 감소를 경험하였다.⁽³¹⁾ 이는 1980년대 이후의 경제적 변화 가운데서도 노조프리미엄이 높게 유지된 산업은 노조가입률의 하락을 경험했음을 보여 준다.⁽³²⁾ 다른 한편 수입품의 국내시장 잠식이 심했던 산업들은 오히려 노조임금프리미엄의 증가를 경험하였다[Bratsberg and Ragan(2002)]. 이는 무역으로 인한 국내시장잠식에 기인한 임금저하압력에 勞組가 성공적으로 대처했기 때문에 나타난 결과로 해석된다. 이에 대한 다른 설명은 노조부문 내에서 노동집약적인 산업의 고용이 감소하고 이에 따라 자본집약적인 산업의 고용비중이 증가하면서 노조부문에서의 노동에 대한 수요탄력성이 감소했기 때문에 나타난 결과라는 것이다[Staiger(1988)].⁽³³⁾

위에서 본 바와 같이 횡단면 자료를 이용하여 노조프리미엄을 추정할 경우 1980년대 이후 새로이 출현한 기업들의 변화를 제대로 파악하지 못할 가능성이 있다. 이는 위에서 살펴 본 연구에 포함된 기업의 대다수가 1970년대 이전에 설립되었기 때문이다. 1980년대 이후에 설립된 업체들의 노조효과는 다음과 같은 요인들 때문에 그 이전에 설립된 업체들의 경우와 다를 수 있다. 먼저 앞에서 살펴보았던 1970년대 이후 경쟁격화로 인해 노동수요의 탄력성이 증가하여 노조의 임금인상능력이 약화되었을 가능성이 있다. 둘째로 단체교섭의 첫 계약과 이후의 계약은 차이가 있을 수 있다. 마지막으로 사업체의 연령에 따른 효과로 인해 1980년대에 설립된 사업체들의 성격은 다를 수 있다. Freeman and Kleiner(1990)는 이러한 문제를 해결하기 위해 1980년대에 설립된 사업체에서 조직된 노조와 이들과 유사한 성격을 지니는 非勞組 경쟁업체의 임금을 비교하였다. 그 결과는 새로운 업체들의 노조임금프리미엄이 일반적인 추정치에 비해 훨씬 작다는 것을 보여 준

(31) 이 세 산업에 노조원이 전체 노조원 가운데 차지하는 비율과 노조임금프리미엄의 변화는 다음과 같다.

	1983년 노조원 비중	2002년 노조원 비중	1983-2002년 프리미엄 변화
건설업	9.3	13.5	-10.7
소매업	10.2	10.5	-20.3
운송업	9.7	12.3	-8.0

(32) Farber(2003)의 최근 연구는 노조조직의 확률이 '위협효과'를 통해 비노조부문의 임금이나 노조의 임금프리미엄에 별다른 영향을 미치지 않았음을 보여 주고 있다. 이는 지난 25년 동안의 노조가입률의 감소가 노조프리미엄의 변화를 가져온 요인이 아니라는 것을 시사한다.

(33) 법적인 변화와 탈규제가 노조의 비노조 부문에 대한 '위협효과'를 감소시켜 노조프리미엄을 감소시켰다는 연구결과도 제시되었다[Farber(2003)]. 이 연구에 따르면 1985년 아이다호(Idaho)주에 근로의 권리법(Right to Work Law)이 통과된 이후 다른 주와 비교한 노조의 임금프리미엄이 감소하였다. 그리고 통신산업에서 규제가 완화된 이후 노조의 임금프리미엄이 감소한 것도 관찰되었다.

다.⁽³⁴⁾ 이 결과는 1980년대 이후 노조가賃金引上을 얻어낼 수 있는 능력이 횡단면자료의 비교가 보여 주는 것보다 더 크게 저하했을 가능성을 시사한다.

노조가 기업 혹은 산업의 성과에 미친 영향을 평가하는 것은 쉽지 않은 작업이다. 우선 대규모의 대표성이 있는 사업장들의 標本을 얻는 것이 용이하지 않다. 그리고 설사 자료가 있다 하더라도 노조의 결성과 성장이 산업이나 기업의 특성에 따라 선택적으로 이루어질 수 있기 때문에 진정한 노조의 효과를 추정하기 어렵다. 즉 노조가 더 효율적이고 收益性이 높은 기업 혹은 산업에 선택적으로 결성되는 경우, 노조가 기업의 성과에 미친 효과는 지나치게 긍정적으로 평가될 수 있다. 이런 문제에도 불구하고 적지 않은 문헌들이 노조가 기업의 생산, 생산성, 고용, 생존확률 등에 미친 영향을 분석한 바 있다.

이 연구들의 결과가 모두 동일하지는 않지만 대부분의 결과는 노조의 영향력이 기업의生産性과 고용에 부정적인 영향을 미쳤음을 발견하였다. Kleiner, Leonard, and Pilarski (1999)의 항공기제조업체에 관한 사례연구결과는 罷業, 怠業, 강성노조지도자의 존재와 같은 노조의 영향이 기업의 단기적인 생산성을 매우 크게 낮추는 결과를 가져왔음을 보고하였다. Lalonde, Marschke, and Troske(1996)는 미국 센서스국의 Longitudinal Research Database를 이용한 분석을 통해 노조의 성공적인 조직이 이후 고용과 생산의 유의한 감소를 가져왔음을 발견했다. 국가별 혹은 지역별 비교연구결과들도 유사한 결과를 제시해 준다. Nickell and Layard(1999)의 국가별 비교연구결과는 團體交渉에 의해 커버되는 근로자의 비율이 25%에서 75%로 증가할 때 실업률은 두 배로 증가한다는 결과를 발표하였다. Kleiner and Ham(2002)의 연구는 1985년-1995년 OECD국가 및 1990년-1999년 미국의 州別 자료의 분석을 통하여, 노조가입률, 피용자 1000명 당 파업으로 인한 조업중단일수, 단체교섭의 중앙집권화 정도, 단체교섭의 구조 등에 의해 측정된 노조의 영향력이 海外直接投資와 경제성장률의 감소를 가져왔음을 밝혔다.

이와 같은 연구결과와는 달리 노조의 존재자체가 기업의 성과에 큰 영향을 미치지 않는다는 것을 보여 주는 결과도 제시되었다. DiNardo and Lee(2004)의 최근 연구는 1984년-2001년 사이 노조의 결성이 기업의 生存率, 고용, 생산 및 생산성에 미친 효과를 분석하였다. 이들의 연구는 선택적인 노조결성의 문제를 해결하기 위해 NLRB 선거에서 매우 근소하게 이기거나 진 기업들을 비교하는 분석방법을 이용하였다. 그 결과는 기존의 문헌들과는 달리 노조의 결성 자체가 기업의 성과나 고용에 큰 영향을 미치지 못했다고 보고 있다. 이들의 해석에 따르면 1980년대 이후에 결성된 노조는 기업으로부터 높은 임

(34) 그러나 이 연구는 비임금 근로조건에 있어서는 신규업체의 경우에도 노조부문과 비노조부문 사이에 큰 차이가 있음을 보여 준다.

금프리미엄을 얻어내는 데 실패했기 때문에 노조의 존재가 기업성과에 그다지 부정적인 효과를 미치지 않았다는 것이다. 이 결과는 1980년대 이후에 나타난 노조가입률과 노조프리미엄의 감소는 노조의 고용 및 생산성 효과를 감소시키는 역할을 했다는 것을 시사한다.

3.3. 勞使關係의 變化: 團體交渉 및 作業場 改革⁽³⁵⁾

1970년대 이후의 시장환경의 변화와 노조영향력의 전반적인 退潮는 미국 노사관계의 성격을 크게 변화시킨 것으로 평가된다. 국내외로부터의 경쟁이 격화되면서 1970년대 말과 1980년대를 통해서 수많은 作業場이 폐쇄되었고 대규모 감원이 단행되었다. 사용자는 앞에서 지적한 바와 같이 산업평화를 중시하였던 태도를 바꾸어 신축성과 생산성의 제고를 추진하는 전략을 도입하기 시작했다. 1930년대를 통해 형성된 경직적인 단체교섭과 作業規則은 이와 같은 새로운 경영상의 필요와는 상당 부분 상충되는 것이었기 때문에 위기의 극복을 위해 대대적인 노사관계의 개혁이 불가피하였다. 다수의 노조는 감원의 위기와 노조에 비호의적인 정치적·사회적 분위기에 직면하여 변화의 요구를 수용할 수 밖에 없었다.

1980년대 이후 단체교섭의 결과는 다음과 같은 변화를 경험하였다. 첫째, 임금 및 단위 노동비용의 상승률이 크게 감소하였다.⁽³⁶⁾ 많은 협약들이 임금감축 혹은 동결을 포함하였으며, 기존의 물가상승률에 연동된 임금상승 협약은 유예되거나 폐지되었다. 이 시기를 통하여 비노조 임금상승률이 노조임금상승률을 초과하여 노조-비노조 임금격차가 감소하는 현상이 나타났다. 둘째, 작업장 규칙이 크게 변경되었다. 매우 가변적인 시장상황에 직면하여 기업들은 신축적인 인적자원의 運用을 필요로 하게 되었다. 이에 따라 과거에 매우 좁고 엄격하게 정의되었던 職務分類는 보다 광범위하게 재조정되어 인력배치를 신축적으로 할 수 있게 하였다. 또한 인력배치 및 초과근무 등에 있어서 경영자의 재량권이 증가하였으며, 근로자의 요청에 따른 사내 轉職이 제약되었다.⁽³⁷⁾

끝으로 단체교섭의 안건이 확대되었다. 특히 직무분류의 廣域化, 직장특수적인 훈련의 증가로 인하여 고용의 불안정성이 증가하면서 고용안정 혹은 평생고용보장과 같은 사안이 중요한 단체교섭의 안건으로 떠올랐다.⁽³⁸⁾ 일반적으로 고용안정의 약속은 임금이나

(35) 이 부분은 Kochan, Katz, and McKersie(1994)의 서술에 크게 의존하였다.

(36) 1982년 새로운 단체교섭 협약의 대상이 된 조합원의 44%에 해당하는 150만 명이 첫 해의 임금삭감 혹은 임금동결을 받아들였다. 1980년-1984년 사이 1,000명 이상의 조합원이 대상이 되는 단체교섭협약 가운데 절반이 적어도 1년 동안의 임금삭감 혹은 동결을 경험하였다.

(37) 예컨대, 항공산업의 경우, 승무원과 조종사의 규정탑승시간이 증가했고, 승무원들의 직무분류가 광역화되었다.

근로조건에 대한 노조측 양보의 대가로 주어지는 경우가 많았다. 고용안정의 보장은 내부적인 결정에 의한 감원에 제한되었으며, 외부적인 경기악화로 인한 감원은 인정되는 경우가 대부분이었다. 그리고 변화하는 기술에 대한 적응과 전직의 대비를 위한 종합적인 인력개발 및 훈련프로그램의 도입도 협상의 주요안건이 되었다.⁽³⁹⁾ 이상과 같은 단체협약안의 변화는 물론 경쟁압력의 정도와 사용자 및 노조의 전략에 따라 산업간 사업장간에 큰 차이가 있었다. 일반적으로 감원의 위협이 높은 기업에서는 노조가 더 큰 양보를 하는 경향이 있었다. 그리고 이미 고용안정의 약속이 노조에게 주어져 있는 경우에는, 임금 및 근로조건상이 양보의 대가로 사용자는 일부 경영상 결정의 참여나 자사주 배분과 같은 추가적인 양보안을 제시하는 경우가 많았다.

단체교섭의 내용뿐만 아니라 그 구조와 절차에도 큰 변화가 나타났다. 첫째, 단체교섭이 分權化되어 전국적 혹은 산업별 교섭이 지역별, 기업별 혹은 작업장별 교섭으로 분산되었다. 이는 제2차 세계대전 이후 지속되어 오던 단체교섭의 중앙집권화 추세의 反轉을 보여 주는 것이다. 전국적 산별노조의 영향력이 강했던 고무, 철강, 자동차 산업 등은 이와 같은 단체교섭의 분권화가 나타난 대표적인 사례이다. 물론 이러한 분권화의 경향도 노사협상력의 차이에 따라 산업별로 다르게 나타났다. 둘째, 노사관계와 관련된 경영상의 결정에 있어서 기존의 노사관계전담 전문경영인의 입지가 약화되고, 상당한 권한이 최고 경영자나 일반경영인에 이전되었다. 셋째, 기업은 노조지도부를 제치고, 직접 근로자들에게 회사의 상황이나 경제현황 등을 설명함으로써 단체교섭의 결과에 영향력을 미치려는 노력을 증가시켰다. 넷째, 미리 정해진 임금상승률과 물가상승률에 의해 자동적으로 給與를 정하는 전통적인 급여산정방식 대신, 급여를 지역 혹은 사업장별로 차별화하여 성과에 연계시키려는 움직임이 활발하게 일어났다. 마지막으로, 1980년대를 통하여 파업회수는 크게 감소하였으며, 사용자들은 파업이 일어날 경우 더 빈번하게 대체인력을 투입하는 경향을 보이게 되었다.⁽⁴⁰⁾

(38) 1983년의 협상과정을 통해 American Airline은 기존 직원들에게 평생고용을 보장하는 한편 신규채용직원의 급여를 삭감하였다. 1984년 Ford와 GM은 '일자리 은행(jobs bank)'을 설립하여 기술적인 변화나 아웃소싱에 의해 해고되는 직원들에게 6년 동안 보조금을 지급하기로 합의하였다.

(39) 1982년 포드(Ford) 자동차와 United Auto Workers(UAW) 사이에 체결된 협정은 천만 달러에 달하는 기금을 조성하여 직원들의 훈련프로그램을 개발하고 운영하는 계획을 포함하였다. 또한 보잉(Boeing)과 International Association of Machinists(IAM)는 현직 및 일시해고 근로자를 대상으로 컴퓨터를 이용한 디자인 및 제조공정과 같은 신기술 훈련을 실시하였다.

(40) 1981년 6인 이상이 참여한 파업건수는 2,577건을 기록했는데 이는 제2차 세계대전 이후 최저치이다. 그러나 1980년대의 파업은 노조가 존폐위기에 몰렸을 때 이에 대응하는 수세적인 성격의 파업이 증가했다. 이에 따라 일단 발생하게 되면 매우 감정적이고 전투적인 양상으

노사관계의 변화는 작업장 수준에서도 이루어졌다. 1980년대 이후의 작업장 개혁은 Quality of Working Life(QWL), Quality Circles(QCs), Employment Involvement(EI), Labor-Management Participation Team(LMPT) 등 여러 가지 명칭으로 이루어졌지만 그 기본적인 목표는 대체로 다음의 두 가지라고 할 수 있다. 첫째, 작업장 개혁은 개별근로자로 하여금 작업장 수준의 의사결정에 대해 적극적으로 참여하게 하여 作業動機를 부여하고, 작업과 관련된 문제를 해결하며, 회사와의 관계를 개선하기 위하여 추진되었다. 둘째, 작업장 개혁은 작업조직을 변화시켜 작업규칙을 단순화하고 비용을 절감하며, 인적자원관리의 신축성을 제고하려는 목표를 가지고 있었다. 계약관계의 관리와 절차의 개선에 관심을 둔 단체교섭개혁과는 달리 일반적으로 QWL에 의해 대표되는 이와 같은 작업장 개혁은 개별근로자의 심리적인 필요와 동기유발에 초점을 맞추고 있다.

초보적인 단계의 QWL은 기본적인 작업규칙이나 작업조직의 틀 내에서 근로자와 관리자 사이의 의사소통을 개선하고, 조명, 환기와 같은 작업환경이나 생산과정에 관련된 문제점을 해결하는 데 주안점을 둔 것이다. 이보다 진보된 단계의 QWL은 의사소통의 개선과 작업장 문제해결을 넘어서서 단체교섭협약사항과 작업규칙의 일부를 수정함으로써 작업장을 보다 근본적으로 개혁하고자 시도하였다. 이러한 변혁은 특히 팀 생산조직(operating-team system)의 시도를 통해 널리 확산되었다.⁽⁴¹⁾ 이는 수직적인 기존의 작업조직을 수평적으로 재조직하여, 직무의 분류를 단순화하고 작업과정에 있어서의 근로자들의 意思決定을 강화하는 개혁이었다. 이 시스템하에서 근로자들은 과거와 같이 정해진 단순업무만을 수행하는 것이 아니라, 비교적 소수의 인원으로 구성된 팀을 단위로 하여, 작업의 절차, 수행방식, 업무의 분담, 성과의 평가 등 작업과 관련된 제반 의사결정에 직접 참여하게 된다. 이는 기본적으로 근로자들에게 동기를 부여하고, 조직의 신축성과 효율성을 제고하여 費用競爭力을 높이는 데 그 목적이 있는 것이었다.

이상과 같은 작업장 개혁노력이 어떤 성과를 가져왔는지에 대해서는 이견이 있다. 대다수의 실증연구결과는 작업장 결정에 대한 근로자들의 참여증가는 생산성, 제품의 품질, 납품기일의 준수 등을 개선시켰다는 증거를 제시해 준다[MacDuffie(1995), Ichniowski, Shaw, and Prennushi(1997), Applebaum, Bailey, Berg, and Kalleberg(2000), Rubinstein(2000)]. 반면 Kleiner, Leonard, and Pilarski(1999)의 연구는 항공기 제조업에서 Total

로 전개되었다. 상당수의 경우, 임금이나 근로조건의 하향조정은 노조의 파업패배 이후 이루어졌고, 적지 않은 경우에는 파업의 결과로 노조가 해체되기도 하였다.

(41) 1980년대 초 GM이 새로운 차종 및 신기술과 결합된 제품을 개발하기 위한 새 작업장에 도입한 팀 시스템이 이와 같은 새로운 작업조직의 대표적인 사례이다.

Quality Management(TQM)라는 이름으로 수행된 작업장 개혁 프로그램이 생산성제고에 성공하지 못했음을 보여 준다. Kochan, Katz, and McKersie(1994)는 생산성제고를 위한 작업장 제고노력의 성공여부는 협력적인 노사관계에 의존한다는 견해를 밝혔다. 이들에 따르면 초보적인 단계의 작업장 개혁노력은 다른 조직상의 변화나 노사간의 신뢰를 증진시킬 수 있는 노사관계 상위구조의 변화가 없이 추진된 경우, 생산물의 품질은 어느 정도 개선하였으나 노동비용을 절감하는 데는 성공하지 못했다는 것이다.

3.4. 勞組의 經營參與⁽⁴²⁾

미국은 전통적인 노사 양측 모두 노조의 經營參與에 대해 부정적인 시각을 가져왔다. 경영진이나 주주가 노조의 경영참여를 반대하는 것은 그다지 놀라운 일이 아니다. 미국식 經營資本主義는 株主의 이득을 극대화하는 것을 경영의 기본적인 목표로 본다. 그런데 노조의 경영참여는 주주로 하여금 기술, 작업조직, 제품이나 서비스의 개선에 의한 초과이익의 회수를 어렵게 할 가능성이 있다. 경영진의 입장에서 노조의 경영상 간여는 고용감축, 회사 일부의 분리 및 독립, 사업장 이전과 같은 전략적 결정을 어렵게 한다는 점에서 쉽게 받아들일 수 없는 것이다.

미국의 경우, 노조 스스로도 전통적으로 상위의 경영참여를 꺼리는 입장을 견지해 왔다. 그 중요한 이유는 노조가 경영상의 결정에 참여할 경우 기업의 성과에 대한 책임을 함께 져야만 하고, 어떤 전략적 결정은 노조원 간의 분열을 초래할 위험이 있기 때문이다. 따라서 미국의 노조는 경영진의 전략적인 결정의 결과로 창출된 기업의 이익을 단체 교섭을 통해 충분히 배분받고, 단결된 목소리를 통해 근로조건, 작업규칙, 인사규정 등을 유리하게 결정하는 데 주로 노력을 기울여 왔다. 이는 AFL-CIO 사무장이었던 Thomas Donahue의 1976년 연설내용에 의해 잘 요약된다:

미국의 노조는 협상테이블에서의 동등한 권리를 쟁취했기 때문에 우리는 理事會의 자리를 얻고자 하지 않았다. 우리는 기껏 얻어 보아야 하급파트너일 가능성이 큰 경영의 파트너 자리를 추구하지 않는다. 우리는 어떤 방법으로도 작업장에서의 경영과 노동 각각의 역할구분을 약화시키기를 원하지 않는다. 우리는 우리의 독립성, 즉 정부로부터, 정당으로부터, 경영진으로부터의 독립성을 강력하게 지켜나갈 것이다.⁽⁴³⁾

(42) 이 부분의 일반적인 서술은 상당부분 Kochan, Katz, and McKersie(1994)와 Appelbaum and Hunter(2003)를 참고하였다.

(43) Appelbaum and Hunter(2003, p. 5)에서 재인용.

그러나 1980년대와 1990년대를 거치면서 일부 노조지도자들은 이와 같은 전통적인 입장을 수정하게 되었다. 즉 국제적인 경쟁압력이 증가하여 기업의 구조조정이 가속화되고, 자본의 移動性이 증가하여 사업장이 언제든지 해외로 이전하는 것이 가능해진 상황에서 기존의 단체교섭이나 근로자의 작업장 결정 참여 등을 통해서 노조의 생존이 더 이상 어렵다는 인식이 확대되었다.⁽⁴⁴⁾ 또한 생산성 향상을 위한 작업장개혁은 기업특수적인 熟練에 대한 인적자본투자의 확대를 요구하였다[Appelbaum and Berg(2000)]. 그런데 이러한 인적자본투자는 주주들의 기업특수적인 자본투자와 마찬가지로 투자에 대한 충분한 보상을 얻기까지 상당한 시간이 요구된다. 이에 따라 노조는 조합원들의 인적자본투자회수에 필요한 기간 이내에 기업의 전략적 결정에 의해 해고되는 것을 제도적으로 막기 위해서는 기업의 전략적인 의사결정에 참여할 필요가 있다는 것을 인식하기 시작했다.

노조 경영참여의 가장 대표적인 두 가지 형태는 노조와 사용자 간에 전략적 파트너십 협정을 체결하여 노조가 상위의 경영상 결정에 관련하여 영향력을 행사하는 것과 노조의 대표자가 이사진에 참여하는 것이다. 노조 경영참여의 구체적인 사례와 이에 대한 평가를 제시하기에 앞서 미국의 사례가 갖는 특징을 살펴보기로 하자. 첫째, 미국의 경우 위에서 소개한 형태의 노조의 경영참여는 유럽의 경우와는 달리 어떠한 公共政策의 지원 없이 순수하게 민간주도로 나타난 것이다. 아직까지도 미국에서는 노조가 경영에 참여할 수 있는 어떠한 법적 권한도 가지고 있지 않다. 둘째, 1980년대 이후 노조의 경영참여 움직임이 전보다 활발해진 것은 사실이지만 상위단계의 경영참여는 아직까지도 매우 드문 것으로 확인된다. Gray, Myers, and Myers(1999)에 따르면 1997년에서 2007년 사이 기간이 만료되는 1,041개 단체교섭협약 가운데 불과 27개만이 온전한 전략적 파트너십의 성격을 보인다. 이 협약들은 20만 명의 근로자를 포함할 따름이다. 노조대표의 이사진 참여도 파산직전의 위기에 빠진 기업 등 비교적 특별한 경우에 나타났으며, 아직까지 일반적인 현상은 아니다. 이하에 보다 구체적으로 서술하였듯이 노조의 경영참여가 가져온 결과는 사례에 따라 상당한 차이를 보이지만 전반적으로는 부정적인 평가가 우세하다.

전략적 파트너십의 형성은 위에서 살펴본 작업장개혁의 경우와 같이 시장환경의 악화에 의해 기업이 위기에 봉착했을 때, 이를 타개하기 위한 노사간의 협력노력에 의해 나타난 경우가 많다. 즉 競爭壓力이 강화되는 상황에서 사용자와 노조는 기업의 성장이 양측 모두의 이해에 부합한다는 것을 인식을 공유하게 되었다. 그리고 비용을 절감하고 생산성을 높이기 위한 작업장개혁의 추진이 노조에 의한 보다 상위수준의 경영참여에 의해

(44) 협약에 의해 고용안정이 보장된 경우에도 많은 기업들이 감원과 아웃소싱을 단행했던 것은 이러한 인식을 강화시켜 주는 역할을 했던 것으로 파악된다(Osterman(2000)).

강화될 수 있다는 사실을 알게 되었다. 이와 같은 기반 위에서 이루어진 전략적 파트너쉽 협정이 포함하는 핵심적인 내용은 생산성의 향상을 위한 작업조직의 개혁, 임금 및 근로조건에 있어서 노조측의 양보, 근로자 훈련프로그램의 강화, 고용의 안정성 제고 등이다. 예컨대, 1993년 AT&T와 미국통신노조(Communication Workers of America: CWA) 사이에 체결된 파트너쉽협정은 “세계적 수준으로 효율성이 높은 조직을 건설하고 시장에서의 성공을 통해 고용의 안정을 보호하는 것” [Appelbaum and Hunter(2003, p. 17)]을 협정의 기본목표로 천명하고 있다.

노사간의 전략적 파트너쉽의 대표적인 사례로는 위에서 소개한 AT&T와 CWA 사이에 체결된 “Workplace of the Future”라는 명칭의 협정, 전력회사협회(National Electrical Contractors Association)와 전력노조(International Brotherhood of Electrical Workers)의 오랜 협력관계와 특히 비노조 전력회사와의 경쟁에 대응하기 위해 1995년에 설립한 National Labor Management Cooperation Committee(NLMCC), 1993년-1994년 단체교섭과정에서 체결된 National Steel과 미국철강노조(United Steelworkers of America)의 파트너쉽 협정, 국제항공정비사노조(International Association of Machinists and Aerospace Workers)가 항공사들과 체결한 “High Performance Work Organization Partnership” 등이 있다 [Appelbaum and Hunter(2003)]. 전략적 파트너쉽의 효과는 사례에 따라 상이하기 때문에 쉽게 일반화하기는 어렵다. 그러나 많은 경우 협정의 拘束力이 약하여 노사양측의 강한 의지가 없는 경우 쉽게 깨지는 경향을 보이는 것으로 평가되고 있다 [Kochan, Katz, and McKersie (1994)].

협상을 통한 기업과의 전략적 파트너쉽이 노조의 경영참여를 충분히 실현하기 어려운 방식이라는 인식이 확산되면서 노조는 이사회에 참여를 통해 경영에 대한 영향력을 강화하려는 노력을 하였다. 특히 이사의 선임은 경영정보의 共有를 법적으로 보장받을 수 있다는 점에서 더 우월한 경영참여의 방식으로 받아들여져서, 적지 않은 수의 노조가 이를 단체교섭의 목표로 추진하였다. 이제까지 노조가 지명한 인사가 이사회에 참여한 대표적인 기업들로는 Chrysler, Pan Am Air, Eastern Air, Western Air, Northwestern Air, TWA, United Air, Wheeling-Pittsburgh Steel, Weirton Steel, National Steel, Rath Meatpacking 등을 들 수 있다. 앞서도 지적했듯이 노조의 공식적인 이사회 참여는 기업이 위기에 봉착했을 때 임금이나 근로조건에 있어서의 노조의 양보의 대가로 허용되는 경우가 많았다. 위에 제시한 기업들 가운데 자동차 및 철강회사와 항공사가 다수를 차지하는 것은 이들 산업이 1970년대 말 이후의 국제경쟁심화와 규제완화로 큰 타격을 받은 부문이기 때문이다. 이들 기업들에서는 모두 노조의 이사회 참여의 반대급부로 임금 및 근로조건에 대한 양

보가 합의되었다.

이사진 참여를 통한 노조의 보다 공식적인 경영참여는 전략적 파트너쉽의 경우보다 더욱 심각하고 복잡한 문제를 초래했던 것으로 나타난다. 노조측에서 파견된 이사는 비록 실질적으로는 勞組의 이익을 대변하지만 적어도 법적으로는 株主의 이익을 대변해야 한다. 그리고 이와 같은 이사의 의무를 충실하게 다하지 못할 경우 민사상의 배상책임을 지도록 되어 있다. 또한 노조측 이사들은 노사양측뿐만 아니라 은행 혹은 투자자들을 포함한 보다 다양한 이해집단과 마찰을 빚게 되기도 한다. 이는 구조적으로 노조측 이사로 하여금 심각한 利害의 相衝에 직면하게 만드는 요인이다. 마지막으로 미국 기업지배구조의 특성상 일상적인 경영상의 결정은 대부분 경영진에 의해 이루어진다. 따라서 노조측에서 파견된 사외이사가 실제로 경영상의 결정에 미칠 수 있는 영향력은 제한적이다.

이사진 파견을 통한 노조 경영참여의 문제점은 여러 가지 사례에 잘 나타난다. Rath Meatpacking의 경우 1978년의 파산위기를 맞아 노조가 근로자 지분보유(employee stock ownership)를 합의하여 전체회사지분의 60%를 소유하게 되었고 16인으로 구성된 이사회에 10인의 대표자를 파견하였다. 그러나 노조의 이사회참여 이후에도 경영상의 실패와 노사간의 극한대립이 순환적으로 반복되었고, 결국 파산법 11조에 의한 보호를 신청할 수밖에 없었다. 이 회사의 경우, 노조파견 이사들은 회사가 어떤 경영전략을 채택해야 하는지를 식별할 수 없었을 뿐만 아니라 이해의 상충문제로 인해 경영과 노조 간의 협력관계를 실현할 수도 없었던 것으로 평가된다[Hammer and Stern(1986)]. 다수의 노조가 한꺼번에 경영에 참여하는 경우의 문제는 더욱 복잡한 것으로 나타난다. 1983년의 심각한 재정상의 위기로 인해 Western Airline과 그 근로자를 대표하는 다섯 개의 勞組는 임금과 작업규칙상의 양보와 근로자의 이사회참여, 이윤배분, 근로자 지분소유를 묶은 협정을 체결하였다. 그러나 다섯 개 노조대표들이 추구하는 정책이 서로 달라서 협정 이후의 경영은 상당한 혼선을 빚었던 것으로 평가된다[Kochan, Katz, and McKersie(1994, chapter 7)].

보다 최근의 사례들도 노조의 공식적인 경영참여에 대한 부정적인 평가를 강화해 준다. 유나이티드 항공은 1994년의 협정에 의해 조종사노조(ALPA)와 정비공노조(IAM)가 각각 한 명씩의 이사를 선임하게 되었다. 그러나 앞서 지적한 바와 같은 이사로서의 법적인 의무와 자신들을 선임한 노조에 대한 의무의 충돌로 인해 노조선임 이사들의 결정은 혼선을 빚을 수밖에 없었다. 1997년 이후 탑승객 서비스를 담당하는 子會社의 조직과 USAirway와의 합병안을 둘러싸고 경영진 및 두 노조가 갈등을 겪게 되었고 이러한 경영상의 마찰은 기업실적의 급격한 악화로 나타나게 되었다. 최근 유나이티드 항공은 거듭하여 파산위기를 맞고 있다. 이 이외에 널리 알려진 노조의 경영참여 실패사례로는

Chrysler, Hyatt-Clark, Eastern Airline [Appelbaum and Hunter(2003)] 등을 들 수 있다.

4. 結論: 美國의 歷史的 事例가 주는 示唆點

4.1. 經濟的 變化와 勞使關係

미국의 노사관계에 대한 장기적인 개관을 통해 얻을 수 있는 중요한 시사점은 정부의 노동관련 정책뿐만 아니라, 정책적으로 쉽게 통제할 수 없는 長期的이고 構造的인 경제적인 변화가 노사관계의 성격 및 노사관계의 경제적인 효과를 결정하는 핵심적인 요인이라는 것이다. 실업률이 매우 높았던 1930년대 大恐慌期 동안 뉴딜행정부의 勞動政策에 의해 團體交渉이 제도화되고 노조가입률이 급증했던 사실에서 볼 수 있듯이 정부의 公共政策과 정치적·사회적인 분위기는 노사관계에 매우 중요한 영향을 미치는 변수이다. 그러나 특정한 형태의 노사관계가 얼마나 원활하게 작동하고 또 고용이나 생산성에 어떤 영향을 미치는가는 상당 정도 경제적인 요인에 의존하는 것으로 판단된다. 예를 들어, 비교적 경직적인 단체교섭중심의 노사관계를 특징으로 하는 1930년대부터 1960년대까지의 미국을 볼 때, 심각한 不況期였던 1930년대에는 노조의 성장으로 말미암은 노동시장의 신축성의 저하가 실업을 크게 높이고 경기회복을 지연시켰던 반면, 시장여건이 좋았던 1940년대부터 1970년대 초까지는 노조의 존재로 인한 경제적 비효율성이 크게 부각되지 않았던 것을 관찰할 수 있다. 또한 1940년대 이후 사반세기 동안 단체교섭중심의 미국노사관계가 원활하게 유지될 수 있었던 중요한 요인 가운데 하나는 시장의 빠른 성장으로 말미암아 사용자들이 效率性보다는 산업의 평화에 초점을 둔 고용관계를 추진했다는 것이다. 매우 공식적이고 경직적인 작업장 규칙이 유지될 수 있었던 것도 20세기 초반을 통해 미국 大量生産體制가 완성되어 단순하고 좁은 범위의 직무가 잘 정의될 수 있었던 데 부분적으로 기인한다.

1970년대 이후의 변화는 장기적이고 구조적인 경제적 변화가 노사관계에 가져오는 효과를 더욱 뚜렷하게 보여 준다. 1970년대 이후 세계화의 진전과 새로운 생산기술의 도입에 따라 국제 및 국내 競爭이 격화되었으며, 이는 기업의 수익성을 악화시켜 초과이윤의 배분에 기초한 노사간의 밀월관계를 종식시켰다. 사용자는 산업의 평화보다는 비용절감이나 효율성의 제고에 더 큰 비중을 두게 되었다. 기존의 높은 노조프리미엄은 더 이상 유지되기 어렵게 되었고, 공식적이고 경직적인 勤勞條件과 作業場規則은 가변적인 시장환경 및 새로운 생산기술과 부합하지 않게 되었다. 사용자는 노사관계 및 작업장 조직의 개혁을 시도하게 되었고, 비호의적인 노동시장 조건하에서 노조는 상당한 양보를 수용할

수밖에 없었다. 이 과정에서 노조가입률은 급격하게 감소했으며, 노조의 프리미엄도 상당 정도 줄어들게 되었다. 이러한 경향은 흔히 이야기 하듯이 레이건 행정부하에서의 탈규제적인 공공정책의 영향으로 설명하기 어렵다. 노조가입률의 감소, 작업장조직의 개혁노력, 비노조 작업장으로의 생산설비 이동과 같은 현상이 이미 1960년대 말부터 시작된 것에서 알 수 있듯이, 노사관계의 변화는 경제적 변화에 더 크게 기인한 것이라고 할 수 있다. 그리고 레이건 집권기 공공정책의 변화도 상당부분 1970년대를 통한 경제적 변화에 의해 내생적으로 발생한 것으로 해석할 수 있다.

4.2. 勞使關係 및 作業組織 改革의 必要성과 方向性

두 번째로 지적할 수 있는 미국의 역사적 사례가 주는 교훈은 오늘날과 같은 경제적 환경에서 경직적인 단체교섭 위주의 노사관계와 비신축적인 작업규칙은 유지되기 어렵다는 것이다. 시장에서의 경쟁이 가열되면서 기업들은 환경의 변화에 신속적으로 적응하지 않으면 생존하기 어렵게 되었다. 노동과 관련해서, 경기변화에 따른賃金の 조정, 생산성에 따른 임금의 차별화, 신축적인 근로시간과 작업규칙, 보다 자유로운 인력의 재배치 및 감원 등은 이제 기업생존의 중요한 조건이 되었다. 미국의 사례에서 볼 수 있듯이 노조의 존재로 인하여 이러한 조건이 충족되지 않는 경우 기업들은 노조가 조직된 사업장으로부터 비노조 사업장으로 생산기반을 이전하는 조치를 취하였다. 이에 따라 1970년대 이후 비노조 사업장에 대한 투자는 빠르게 성장한 반면 노조 사업장에 대한 투자는 상대적으로 정체하였다. 그리고 비노조 부문의 고용은 노조 부문에 비해 상대적으로 크게 증가하였다.

보다 근본적인 경제적 변화를 흐름을 인위적으로 바꾸기 어려운 만큼 노조는 스스로의 변화 없이 과거와 같은 지위를 유지하기 어렵게 된 것을 관찰할 수 있다. 미국의 경우, 1980년대 이후 노조의 임금프리미엄은 감소세에 있고, 특히 1980년대 이후 조직된 노조들의 경우, 더욱 낮은 임금프리미엄을 누리고 있는 것으로 확인된다. 1970년대 이후의 불황으로 인해 타격을 받은 기업들의 노조는 기업의 회생을 위해 임금의 삭감, 신축적인 작업조직, 근로조건상의 양보를 받아들여야 했다. 이는 변화한 시장환경에서 전통적으로 노조가 누리던 지위를 포기하지 않고는 고용을 유지할 수 없다는 인식에서 비롯된 것이다.

이제 이와 같은 노사관계 변화를 요구하는 경제적 압력은 더 이상 한 국가의 공공정책의 변화에 의해 차단될 수 있는 성격의 것이 아니다. 대공황기에 親勞組的인 공공정책이 출현했을 때만 하더라도 생산설비 海外移轉은 그다지 중요한 문제는 아니었다. 그러나 世界化의 진전과 이에 따른 자본의 移動性 증가로 인해 생산과정의 전부 혹은 일부를 해외로 이전하는 것은 일반적인 현상이 되었다. 이제는 제조업뿐만 아니라 서비스업도 진

보된 정보통신기술을 이용하여 임금이 싼 국가로 이전하고 있는 상황이다. 따라서 시장 환경의 변화에 대응한 기업의 생산성제고 노력과 이에 기인한 노사관계변화의 압력은 이제 더 이상 노조의 조직적인 대응이나 혹은 정부의 압력에 의해 막을 수 있는 성질의 것이 아니라고 할 수 있다. 이것을 인위적으로 막는 경우 이는 해당국가의 失業을 높이고 투자의 유입과 경제성장률을 낮추는 결과를 가져올 것이다. 이 연구에서 개관한 바와 같이 지난 20여 년 동안 노조의 영향력과 경직적인 노사관계의 지표는 고용, 투자유치, 생산성, 경제성장률 등 제반 경제적 지표와 陰의 상관관계를 나타내고 있다. 다른 유럽 국가들의 실업률이 1980년대 이후 크게 증가할 때, 미국만 유독 큰 폭의 실업률 감소를 경험한 것은 상당부문 勞動市場의 伸縮性 증가의 결과로 인식되고 있다. 결론적으로, 높은 고용과 소득을 포기할 준비가 되어 있지 않은 한 현재와 같은 경제적 환경에서 보다 생산적이고 신축적인 노사관계를 형성하는 것은 노사 양측에 있어서 생존을 위한 필수불가결한 과제인 것으로 볼 수 있다.

그러면 어떠한 방향으로 노사관계의 개혁을 추진해야 할 것인가? 미국의 사례는 團體交渉의 分權化와 생산과정에 관련된 의사결정에 대한 근로자의 참여와 작업조직의 유연화와 같은 작업장 개혁이 긍정적인 경제적 성과를 가져왔음을 보여 준다. 즉, 대다수의 실증연구결과는 작업장 결정에 대한 근로자들의 참여증가가 생산성, 제품의 품질, 납품기일의 준수 등을 개선시켰다는 증거를 제시해 준다. 반면 상위의 경영상의 결정에 대한 노조의 참여가 가져온 결과는 전반적으로 부정적이었던 것으로 평가된다. 미국의 경우 노조대표의 이사선임 등을 통한 노조의 경영참여는 노조측 이사의 이해상충을 낳아 경영상의 혼선을 가져오는 경향이 있으며, 노사협력과 경영실적의 好轉을 가져오는 데 실패했던 사실이 관찰된다. 미국노조가 경영에 직접 참여한 사례가 드문 만큼, 이 결과는 조심해서 해석해야 하겠으나 노조의 경영참여에 따르는 제반 문제점들이 많은 경우 사용자뿐만 아니라 노조에 대해서도 매우 나쁜 영향을 미쳤다는 사실은 이러한 방식의 노사관계 개혁을 추진하는 데 있어서 충분히 고려할 필요가 있다.

4.3. 政府의 役割

20세기 초 이후 미국정부는 노사관계의 기본적인 틀만을 법적으로 규정하였으며 공공정책에 있어서 비교적 중립적인 위치를 견지해 왔다. 1930-40년대나 1960년대처럼 정부가 비교적 적극적으로 노사관계에 개입했던 시기도 있었지만 이 경우에도 유럽 국가들에 비해서는 정부의 간섭이 적었다고 할 수 있다. 특히 1980년대 이후에는 노동관련 문제에 대한 정부의 직접규제나 간섭이 크게 줄어들었다. 통신 및 운송산업에 대한 규제의 완화는 이 부문 노조의 교섭력을 크게 약화시킨 것으로 평가되고 있다. 미국은 이런 정책

적·제도적 여건에 기인하여 위에서 지적한 경제적 환경의 변화가 노사관계의 변화로 빠르게 이루어질 수 있었다. 이러한 변화과정은 근로자들에게 임금상승의 둔화, 근로조건 악화, 고용불안과 같은 고통을 가져온 것이 사실이지만, 궁극적으로는 빠른 經濟成長과 고용의 창출을 통해 혜택을 주었다고 평가할 수 있다.

정부정책의 결과를 평가하는 데는 결국 가치판단이 개입할 수밖에 없다. 방금 지적한 대로 미국정부의 상대적인 불간섭과 탈규제는 다른 선진국들과 비교할 때 生産性, 經濟成長率, 고용의 증가를 가져온 반면 소득의 不平等과 고용의 不確實性을 높였다. 이 가운데 어떤 것이 국민의 복지에 있어서 더 중요한 것인가는 개인의 이념적인 성향에 따라 다르게 평가될 수 있다. 그러나 경제성장과 고용의 확대를 중요시하는 입장에서 본다면, 성장을 통해 소득수준의 평균을 높이는 것과 실업을 낮추어 실직자들의 고통을 줄이는 것이 실업자들의 희생 위에 이미 고용되어 있는 근로자들의 임금, 근로조건, 고용의 안정성을 유지하는 것보다 더 크게 사회적인 후생을 높이는 길이다. 미국의 정책적 방향은 적어도 이런 입장에서 볼 때 성공적인 것이었다고 평가된다.⁽⁴⁵⁾

서울대학교 經濟學部 副教授

151-742 서울특별시 관악구 신림동 산 56-1

전화: (02)880-6396

팩스: (02)886-4231

E-mail: chullee@snu.ac.kr

參 考 文 獻

- Appelbaum, E., T. Bailey, P. Berg, and A. Kalleberg(2000): *Manufacturing Advantage: Why High Performance Work System Pay Off*, Ithaca, Cornell University Press.
- Appelbaum, E., and P. Berg(2000): "High-Performance Work Systems: Giving Workers a Stake," in M. M. Blair, and T. A. Kochan(eds.), *The New Relationship: Human Capital in the American Corporation*, Washington D. C., Brookings Institution, 102-144.

(45) 1970년대 이후 많은 미국기업들이 싼 임금을 찾아서 해외직접투자에 나섰다. 생산설비의 해외이전과 중간재의 아웃소싱 등은 저숙련 근로자의 고용을 감소시키고 임금의 불평등도를 높였던 것으로 지적된다. 그러나 만약 정부가 노동을 보호하는 규제를 강화하여 노동시장의 경직성이 더 높아졌다면 아마도 생산설비의 유출로 인한 국내고용의 감소는 더욱 심화되었을 것으로 판단된다.

- Appelbaum, E., and L. W. Hunter(2003): “Union Participation in Strategic Decisions of Corporations,” NBER Working Paper, No. **9590**.
- Ashenfelter, Orley, and John Pencavel(1969): “American Trade Union Growth: 1900-1960,” *Quarterly Journal of Economics*, **83**, 434-448.
- Ashenfelter, O. C., G. E. Johnson, and J. H. Pencavel(1972): “Trade Unions and the Rate of Change of Money Wages in the United States Manufacturing Industry,” *Review of Economic Studies*, **39**, 27-54.
- Baldwin, Robert E.(2003): *The Decline of US Labor Unions and the Role of Trade*, Institute for International Economics.
- Bertola, Giuseppe, Francine D. Blau, and Lawrence M. Kahn(2001): “Comparative Analysis of Labor Market Outcomes: Lessons for the US from International Long-Run Evidence,” NBER Working Paper, No. **8526**.
- Blanchard, Oliver J., and Thomas Philippon(2004): “The Quality of Labor Relations and Unemployment,” NBER Working Paper, No. **10590**.
- Blanchard, Oliver J., and Justin Wolfers(2000): “The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence,” *The Economic Journal*, **110**, C1-33.
- Blanchflower, David G., and Alex Bryson(2003): “What Effect Do Unions Have on Wages Now and Would ‘What Do Unions Do’ Be Surprised?,” NBER Working Paper, No. **9973**.
- Bok, Derek, and John Dunlop(1970): *Labor and the American Community*, New York, Simon and Schuster.
- Bratsberg, Bernt, and James F. Ragan(2002): “Changes in the Union Wage Premium by Industry,” *Industrial and Labor Relations Review*, **56**, 65-83.
- Card, David(1996): “The Effect of Union on the Structure of Wages: A Longitudinal Analysis,” *Econometrica*, **64**, 957-979.
- Carter, S., and E. Savoca(1990): “Labor Mobility and Lengthy Jobs in Nineteenth-Century America,” *Journal of Economic History*, **50**.
- Chandler, Alfred D.(1994): “The Competitive Performance of U. S. Industrial Enterprises since the Second World War,” *Business History Review*, **68**, 1-72.
- Currie, Janet, and Joseph Ferrie(2000): “The Law and Labor Strifes in the United States: 1881-1894,” *Journal of Economic History*, **60**.
- Dickens, William, and Jon Leonard(1985): “Accounting for the Decline in Union Membership,

- 1950-1980,” *Industrial and Labor Relations Review*, **38**, 323-334.
- DiNardo, John, and David Lee(2004): “Economic Impacts of Unionization on Private Sector Employers: 1984-2001,” NBER Working Paper, No. **10598**.
- Farber, Henry S.(1985): “The Extent of Unionization in the United States,” in Thomas A. Kochan(ed.), *Challenges and Choices Facing American Labor*, MIT Press.
- _____ (1987): “The Recent Decline of Unionization in the United States,” *Science*, **238**, **11**, 915-920.
- _____ (2003): “Nonunion Wage Rates and the Threat of Unionism,” NBER Working Paper, No. **9705**.
- Farber, Herry S., and Alan B. Krueger(1992): “Union Membership in the United States: The Decline Continues,” NBER Working Paper, No. **4216**.
- Freeman, Richard(1980): “Unionism and The Dispersion of Wages,” *Industrial and Labor Relations Review*, **34**, 3-23.
- _____ (1981): “The Effect of Unionism on Fringe Benefit,” *Industrial and Labor Relations Review*, **35**, 489-509.
- _____ (1982): “Union Wage Practice and Wage Dispersion within Establishments,” *Industrial and Labor Relations Review*, **36**, 3-21.
- _____ (1984): “Longitudinal Analyses of the Effects of Trade Unions,” *Journal of Labor Economics*, **2**, 1-26.
- _____ (1988): “Contraction and Expansion: The Divergence of Private Sector and Public Sector Unionism in the U.S.,” *Journal of Economic Perspectives*, **2**, 63-88.
- _____ (1998), “Spurts in Union Growth: Defining Moments and Social Process,” in M. Bordo, C. Goldin, and E. White(eds.), *The Defining Moment*, University of Chicago Press.
- Freeman, Richard, and Morril Kleiner(1990): “The Impact of New Unionism on Wages and Working Conditions,” *Journal of Labor Economics*, **8**, S8-25.
- Freeman, Richard, and James Medoff(1981): “The Impact of the Percentage Organized on Union and Nonunion Wage,” *Review of Economics and Statistics*, **63**, 561-172.
- _____ (1982): “Substitution between Production Labor and Other Inputs in Unionized and Nonunionized Manufacturing,” *Review of Economics and Statistics*, **64**, 220-233.
- _____ (1984): *What Do Unions Do?*, Basic Books, New York.
- Goldin, Claudia(1988): “Maximum Hours Legislation and Female Employment: A

- Reassessment,” *Journal of Political Economy*, **96**, 189-205.
- _____ (1994): “The Political Economy of Immigration Restriction in the United States, 1890-1921,” in C. Goldin, and G. Libecap(eds.), *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Gray, G., D. W. Myers, and P. S. Myers(1999): “Cooperative Provisions in Labor Agreements: A New Paradigm,” *Monthly Labor Review*, **122**, **1**, 29-45.
- Hammer, T. H., and R. N. Stern(1986): “A Yo-Yo Model of Cooperation: Union Participation in Management at the Rath Packing Company,” *Industrial and Labor Relations Review*, **39**, 337-49.
- Ichniowski, C., K. Shaw, and G. Prennushi(1997): “The Effects of Human Resource Management Practices on Productivity: A Study of Steel Finishing Lines,” *American Economic Review*, **87**, 291-313.
- Jacoby, Sanford(1985): *Employing Bureaucracy: Managers, Unions, and the Transformation of Work in American Industry, 1900-1940*, Columbia Univ. Press.
- Jacoby, Sanford, and Sunil Sharma(1992): “Employment Duration and Industrial Labor Mobility in the United States, 1880-1980,” *Journal of Economic History*, **52**.
- Jesen Richard(1989): “The Causes and Cures of Unemployment in the Great Depression,” *Journal of Interdisciplinary History*, **19**, 553-583.
- Kleiner, Morris, and Jwikwon Ham(2002): “Do Industrial Relations Institutions Impact Economic Outcomes?: International and U. S. State-Level Evidence,” NBER Working Paper, No. **8729**.
- Kleiner, Morris, Jonathan S. Leonard, and Adam M. Pilarski(1999): “Do Industrial Relations Affect Plant Performance?: The Case of Commercial Aircraft Manufacturing,” NBER Working Paper, No. **7414**.
- Kochan, Thomas, Harry Katz, and Robert McKersie(1994): *The Transformation of American Industrial Relations*, Ithaca, ILR Press.
- Lalonde, R. J., G. Marschke, and K. Troske(1996): “Using Longitudinal Data on Establishments to Analyze the Effects of Union Organizing Campaigns in the United States,” *Annales D’Economie et de Statistique*, **41/42**, 155-185.
- Lazonick, William(1990): *Competitive Advantage on the Shop Floor*, Harvard University Press.
- Lebergott, Stanley(1972): “The American Labor Force,” in Lance Davis *et al.*(eds.), *American*

- Economic Growth*, New York, Harper and Row.
- Lewis, H. Gregg(1963): *Unionism and Relative Wages in the United States*, Chicago, University of Chicago Press.
- MacDuffie, J. P.(1995): “Human Resource Bundles and Manufacturing Performance: Organizational Logic and Flexible Production Systems in the World Auto Industry,” *Industrial and Labor Relations Review*, **48**, 197-221.
- Margo, R.(1993): “Employment and Unemployment in the 1930s,” *Journal of Economic Perspectives*, **7**, 41-59.
- Nickell, S., and R. Layard(1999): “Labor Market Institutions and Economic Performance,” in O. Ashenfelter, and D. Card(eds.), *Handbook of Labor Economics*, **3**, Elsevier Science, chapter 9.
- O’Rourke, K. H., and J. Williamson(2000): *Globalization and History*, MIT.
- Osterman, P.(2000): “Work Reorganization in an Era of Restructuring: Trends in Diffusion and Effects on Employee Welfare,” *Industrial and Labor Relations Review*, **53**, 179-196.
- Parsley, C. J.(1980): “Labor Union Effects on Wage Gains: A Survey of Recent Literature,” *Journal of Economic Literature*, **58**, 1-31.
- Reder, Melvin(1988): “The Rise and Fall of Unions: The Public Sector and the Private,” *Journal of Economic Perspectives*, **2**, 89-110.
- Reynolds, Lewis(1974): *Labor Economics and Labor Relations*, Prentice Hall.
- Robinson, Chris(1989): “The Joint Determination of Union Status and Union Wage Effects: Some Tests of Alternative Models,” *Journal of Political Economy*, **97**, 639-667.
- Rubinstein, S.(2000): “The Impact of Co-Management on Quality Performance: The Case of the Saturn Corporation,” *Industrial and Labor Relations Review*, **53**, 197-218.
- Skocpol, Theda(1992): *Protecting Soldiers and Mothers*, London, England, Belknap Press of Harvard University Press.
- Slichter, Sumner H., James J. Jealy, and E. Robert Livernash(1960): *The Impact of Collective Bargaining on Management*, Washington D. C., The Brookings Institution.
- Staiger, Robert W.(1988): “Organized Labor and the Scope of International Specialization,” *Journal of Political Economy*, **96**, 1022-1047.
- Sundstrom, William(1988): “Internal Labor Markets before World War I: On-the-Job Training and Employee Promotion,” *Explorations in Economic History*, **25**.
- Thernstrom, S.(1973): *The Other Bostonians*, Cambridge, Harvard University Press.

Weinstein, Michael(1980): *Recovery and Redistribution under the NIRA*, Amsterdam
Netherlands, North-Holland Publishing Company.